

Rapport 2017:5

**Arbetsförmedlingens beslut om
sanktioner för personer med
aktivitetsstöd**

Granskning initierad av IAF





Dnr: 2016/245

Arbetsförmedlingen
Hälsingegatan 38
113 99 STOCKHOLM

Arbetsförmedlingens beslut om sanktioner för personer med aktivitetsstöd

Granskning initierad av IAF

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har granskat Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket vid utredning och beslut när det kan antas att en programdeltagare har misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet.

Arbetsförmedlingen har fått möjlighet att yttra sig över granskningsresultatet och komma med synpunkter på den preliminära slutrapporten.

IAF har presenterat rapporten för Arbetsförmedlingen vid ett återföringsmöte den 22 mars 2017.

Beslut i detta ärende har fattats av Peter Ekborg, generaldirektör.

Ansvarig chef har varit Annelie Westman, chef för granskningsenheten.

Rapporten har utarbetats inom IAF av utredarna Christel Johansson och Anneli Oinas. I arbetet har även utredare Marika Holmqvist och verksjuristen Gunilla Wandemo deltagit. I den slutliga beredningen har Annelie Westman deltagit.

Katrineholm den 18 april 2017

Peter Ekborg
Generaldirektör

Christel Johansson
Utredare

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Box 210
641 22 Katrineholm
www.iaf.se



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Inledning	8
2 Bakgrund och motiv till uppdraget	8
2.1 Syftet med uppdraget	9
3 Rättslig grund för granskningen	9
4 Metod och genomförande av uppdraget	10
4.1 Urval av ärenden och avgränsning	10
4.2 Genomförande av uppdraget	11
4.3 Begrepp och centrala ord i rapporten	11
5 Arbetsförmedlingens ansvar vid hanteringen av underrättelser	12
5.1 De lokala kontorens ansvar att kontrollera och underrätta	12
5.2 Enheten Ersättningsprövnings ansvar att utreda och fatta beslut	12
6 Resultat från ärendegranskningen	14
6.1 Statistik utifrån de granskade ärendena	14
6.2 Sammanfattning av den genomförda ärendegranskningen	16
6.3 Brister som framkom och ledde till ett påpekande	17
6.4 Generella iakttagelser i samband med granskningen	20
6.5 Enheten Ersättningsprövnings yttrande	23
7 Slutsatser	24
8 Uppföljning	29
9 Käll- och litteraturförteckning	30
10 Bilagor	31
Bilaga 1: Förteckning över regelverk	31
Bilaga 2: IAF:s bedömningsgrunder vid granskningen	35
Bilaga 3: Rampopulation och urval	37
Bilaga 4 Antal sökande i program med aktivitetsstöd och antal lämnade underrättelser uppdelat per månad	39
Bilaga 5: Skattning av resultat för hela populationen	42



Sammanfattning

År 2016 genomförde IAF en ärendegranskning av enheten Ersättningsprövnings tillämpning av regelverket vid utredning och beslut. Granskningen omfattade beslut efter underrättelse där programdeltagaren antogs ha misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet enligt 14 a–14 c §§ FAS. I denna rapport redovisar IAF resultatet av den genomförda granskningen tillsammans med ett antal slutsatser.

Resultatet och slutsatserna utgår från de ärenden som ingått i granskningen och ska inte tolkas generellt.

Regeltillämpningen fungerar i stort

- ✓ Enheten Ersättningsprövning tillämpade regelverket korrekt i en stor andel av de granskade ärendena (nästan 90 procent).

Det framkom dock vissa brister och förbättringsområden som har betydelse för regeltillämpningen och likabehandlingen av programdeltagarna.

Enheten Ersättningsprövning behöver utreda om sjukdom som meddelas i efterhand är ett godtagbart skäl

När en programdeltagare har misskött sitt arbetssökande eller förlängt tiden i arbetslöshet ska enheten ta ställning till om det finns godtagbara skäl att inte fatta beslut om sanktion.

Granskningen har visat att de flesta programdeltagare som uteblev från ett bokat besök på grund av sjukdom undgick en sanktion. I dessa ärenden hade programdeltagaren inte i förväg meddelat förhinder utan först i efterhand framkom det att programdeltagaren varit sjuk. Enheten bedömde att programdeltagaren hade godtagbara skäl och avskrev ärendet eller beslutade om ingen sanktion.

Enligt IAF:s bedömning måste det vara sjukdomen i sig som hindrade programdeltagaren att anmäla förhinder till det bokade besöket för att sjukdomen ska anses utgöra ett godtagbart skäl, i dessa fall. I ärendena har IAF inte funnit något underlag som styrker att programdeltagaren på grund av sjukdom inte kunde meddela förhinder i förväg.

- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver utreda och säkerställa att sjukdom som meddelas i efterhand utgör ett godtagbart skäl.

Arbetsförmedlingen har angett till IAF att de inte lägger någon vikt vid när förhindret meddelas utan endast bedömer om det är godtagbart skäl eller inte. Vidare har Arbetsförmedlingens angett att det enligt deras bedömning inte finns något villkor för rätt till aktivitetsstöd som anger att sjukdom måste anmälas innan besöket och att anmälan om sjukdom i efterhand kan utgöra ett godtagbart skäl.

IAF delar Arbetsförmedlingens bedömning om att sjukdom, även om den meddelas i efterhand, kan utgöra ett godtagbart skäl. Detta måste dock prövas i det enskilda ärendet.



IAF anser att Arbetsförmedlings svar inte tydliggör hur de avser att hantera prövningen av godtagbara skäl vid sjukdom framöver.

Enheten Ersättningsprövning ska göra en självständig utredning

Enheten ska själv utreda och fatta beslut om underrättelser från Arbetsförmedlingens lokala kontor. I ärenden som avsåg att programdeltagaren inte aktivt sökt lämpliga arbeten fattade enheten i de flesta ärenden sitt beslut utifrån den motivering som arbetsförmedlarna angav i underrättelsen. Denna motivering återgav oftast innehållet i programdeltagarens aktivitetsrapport för den månad som han eller hon inte bedömdes vara aktivt arbetssökande.

I ett par ärenden saknas dock både underlag och dokumentation som styrker enhetens beslut. Enheten har alltså inte gjort en självständig utredning utifrån ett relevant underlag utan fattat beslutet utifrån arbetsförmedlarens bedömning.

- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver säkerställa att de gör en självständig utredning och att det finns underlag som styrker enhetens beslut.

Inget regelstöd för att avskriva underrättelser med händelsedatum mer än 30 dagar tillbaka i tiden

Enheten Ersättningsprövning har avskrivit underrättelser på grund av att händelsedatumet ligger mer än 30 dagar bakåt i tiden.

- ✓ Denna hantering saknar stöd i regelverket. En underrättelse ska utredas och vid behov prövas oberoende av när händelsen som ledde till underrättelsen ägde rum.

Arbetsförmedlingen har angett till IAF att de har ändrat tillämpningen och från och med den 21 juni 2016 handlägger alla ärenden oavsett när ärendet inkom.

Det fanns dock ärenden som inkommit efter den 21 juni som enheten avskrev på grund av att händelsen inträffat för mer än 30 dagar sedan.

Enheten Ersättningsprövning behöver utreda om programdeltagaren har orsakat sin arbetslöshet inom programmet

Åtgärdsgrunden att orsaka sin arbetslöshet inom aktivitetsstödet gäller bara för anställningar inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. I de flesta ärenden som IAF har granskat var den arbetssökande dock inte inskriven i något program när han eller hon orsakade sin arbetslöshet. Programdeltagarna hade skrivits ut ur programmet på grund av arbete, helt eller delvis beroende på arbetets omfattning. När de sedan lämnade eller på grund av otillbörligt uppträdande skildes från sitt arbete var de alltså inte inskrivna i ett program.

Det fanns dock ärenden där programdeltagaren antogs ha orsakat sin arbetslöshet och samtidigt var inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program på heltid. Programdeltagarna hade en timanställning som de lämnade eller skildes från på grund av otillbörligt uppträdande. Enheten avskrev dock samtliga ärenden med motiveringen att deras ställningstagande är att de tillsvidare inte sanktionerar



14 c § FAS eftersom ett arbete alltid sker utanför programtid och därmed inte går att sanktionera. Enligt IAF:s bedömning borde dessa ärenden ha utretts för att se om anställningen kunde ha varit aktuell inom ramen för programmet.

- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver utreda och vid behov pröva ärenden där programdeltagaren kan antas ha orsakat sin arbetslöshet när han eller hon varit inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Vidare har IAF noterat att de allra flesta arbetssökande fick ett nytt programbeslut direkt efter eller i nära anslutning till att de har orsakat sin arbetslöshet, och att de skrevs in i programmet i samma omfattning som tidigare.

Enheten Ersättningsprövning behöver säkerställa en enhetlig hantering av händelsedatumet när programdeltagaren inte aktivt sökt lämpliga arbeten

Arbetsförmedlarna ska i underrättelsen ange datum för händelsen som föranledde underrättelsen. I de flesta ärenden har enheten fattat sitt beslut utifrån detta händelsedatum, när programdeltagarens aktivitetsrapport visar att han eller hon inte varit aktivt arbetssökande. Det datum som arbetsförmedlarna angett varierade men det vanligaste var att dagen då aktivitetsrapporten granskades angavs som händelsedatum. Detta beror med största sannolikhet på att det är svårt att ange ett specifikt datum för händelsen, eftersom det gäller att bedöma om programdeltagaren har varit aktivt arbetssökande under en period innan aktivitetsrapporten lämnades in och granskades.

När enheten fattar ett beslut utifrån det angivna händelsedatumet varierar också datumet för när den avstängningsgrundande händelsen inträffade. Denna hantering kan ytterst leda till att programdeltagare efter verkställd avstängning förlorar sin rätt till inkomstbaserat aktivitetsstöd vid olika tidpunkter när de nått det sista steget i åtgärdstrappan.

- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver säkerställa en enhetlig hantering vid bestämmande av händelsedatum när programdeltagarens aktivitetsrapport visar att han eller hon inte varit aktivt arbetssökande.

Enheten Ersättningsprövning behöver se över hanteringen av underrättelser som inkommit i nära anslutning till varandra

Det varierar om programdeltagarna får en eller flera sanktioner när flera underrättelser har inkommit i nära anslutning till varandra och inom samma åtgärdstrappa. Detta kan delvis bero på hur snabbt enheten börjar handlägga underrättelser som rör en och samma programdeltagare. IAF konstaterar att detta arbetssätt leder till att programdeltagarna behandlas olika beroende på hur snabbt enheten påbörjar handläggningen.

- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver se över hanteringen när flera underrättelser inkommer i nära anslutning till varandra så att programdeltagarna behandlas lika.



Arbetsförmedlingen har i samband med ett återföringsmöte angett till IAF att de från och med den 3 februari 2017 har ändrat sin rutin. Den nya rutinen innebär att innan beslut fattas i ett ärende, sammanläggs nya inkommande ärenden i samma åtgärdstrappa fram tills beslut fattas i det initiala ärendet.

Uppföljning

Senast den 19 maj 2017 ska Arbetsförmedlingen till IAF skicka en skriftlig redogörelse av de vidtagna åtgärderna för att komma till rätta med de brister och förbättringsområden som framgår av kapitel 8 i denna rapport.



1 Inledning

Den 1 mars 2015 trädde nya åtgärdsregler¹ i kraft för arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.² Dessa regler motsvarar i stort de regler som infördes inom arbetslöshetsförsäkringen hösten 2013.

Reglerna innebar att åtgärderna för deltagare i program blev fler men också mildare och mindre ingripande för den enskilde. Innan hade Arbetsförmedlingen som enda åtgärd att återkalla en programanvisning om en programdeltagare brast i sin sökaktivitet eller försummade en möjlighet att ta sig ur sin arbetslöshet. Ett återkallande innebar att programdeltagaren miste både sin rätt till ersättning och rätten att delta i programmet. I stället för att återkalla anvisningen³ ska nu Arbetsförmedlingen besluta om att varna och stänga av programdeltagaren från rätt till aktivitetsstöd under en begränsad period, om han eller hon missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.⁴ Till skillnad mot återkallande påverkar detta inte programdeltagares rätt att fortsatt delta i programmet utan är endast kopplat till den ersättning som deltagaren får. Enligt förarbetena⁵ förväntades dessa åtgärder, i kombination med fortsatt stöd inom ramen för programmet, öka möjligheterna för programdeltagarna att få ett arbete.

Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som rör varning och avstängning från rätt till ersättning utförs i två led. Arbetsförmedlarna på de lokala kontoren (inklusive Kundtjänst) har den kontrollerande funktionen och ansvarar för att skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning som utreder och beslutar i ärendet. Det är sedan Försäkringskassan som verkställer beslutet om avstängning.

2 Bakgrund och motiv till uppdraget

I samband med att åtgärdsreglerna trädde i kraft utökades Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF:s) tillsynsansvar till att även omfatta ärenden hos Arbetsförmedlingen om varning och avstängning från rätt till aktivitetsstöd.⁶ Som följd av detta var Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser och sanktioner inom aktivitetsstödet ett av IAF:s fokusområden för tillsynsarbetet 2016.

¹ 14 a–14 l §§ förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

² I denna rapport används härnäst aktivitetstöd som samlingsnamn för både aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

³ Arbetsförmedlingen har även efter regelförändringarna möjlighet att återkalla en programanvisning.

⁴ Detta gäller inte för dem som har förbrukat sina 450 dagar med aktivitetsstöd, då dessa inte kan få en sanktion.

⁵ Ds 2013:59. *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.* s. 8.

⁶ 2 § förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.



År 2015 genomförde IAF en kartläggning som ger en övergripande bild av hur implementeringen fungerade och hur Arbetsförmedlingen ansåg att det hade gått att tillämpa det nya regelverket.⁷

Detta tillsynsuppdrag omfattar en ärendegranskning av enheten Ersättningsprövnings tillämpning av regelverket vid utredning och beslut, vilken IAF gjorde 2016. Granskningen kan delvis ses som en fortsättning på denna kartläggning. Resultatet av den genomförda granskningen presenteras i denna rapport.

2.1 Syftet med uppdraget

Det huvudsakliga syftet med uppdraget har varit att granska Arbetsförmedlingens, närmare bestämt enheten Ersättningsprövning, tillämpning av regelverket vid utredningar och beslut när det kan antas att programdeltagaren har misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet. Syftet med granskningen har framför allt varit att den ska verka framåt- och implementeringsstödande för Arbetsförmedlingens fortsatta utvecklingsarbete.

Rapporten besvarar i huvudsak följande frågeställningar:

- Har enheten Ersättningsprövning tillämpat regelverket korrekt i de ärenden som omfattas av granskningen?
- Fanns det underlag i ärendena som stödjer enheten Ersättningsprövningens beslut?

3 Rättslig grund för granskningen

I vilka situationer en programdeltagare ska varnas eller stängas av från rätt till ersättning under en begränsad period framgår av förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS).

En programdeltagare ska varnas om han eller hon har misskött sitt arbetssökande under programtiden, utan godtagbart skäl. Om en programdeltagare missköter arbetssökandet vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning under en begränsad period. En programdeltagare ska även stängas av från rätt till ersättning, under en begränsad period om han eller hon, utan godtagbart skäl, har förlängt tiden i arbetslöshet eller utan giltig anledning orsakat sin arbetslöshet.⁸

Programdeltagare kan ha godtagbara skäl att inte aktivt söka lämpliga arbeten, i vissa fall under en begränsad period. Hänsyn ska tas till det program som deltagaren deltar i och vilket skede av programmet deltagaren är i.⁹

⁷ IAF 2016:2 *Implementeringen av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd*.

⁸ 14 a–14 c §§ FAS.

⁹ 14 d § förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.



Bestämmelser för när en programdeltagare ska anses ha godtagbara skäl att inte aktivt söka lämpliga arbeten, anges i Inspektion för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2015:4) om godtagbara skäl för programdeltagare att inte aktivt söka lämpliga arbeten enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Regleringen som beskrivs i detta kapitel finns i sin helhet i bilaga 1.

4 Metod och genomförande av uppdraget

Ärendegranskningen utfördes i Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS) och i ärende- och beslutsstödet (ABS). De kriterier som IAF använde som stöd vid bedömningen av de granskade ärendena finns i bilaga 2.

4.1 Urval av ärenden och avgränsning

Urvalet i denna ärendegranskning omfattar 401 beslut som enheten Ersättningsprövning fattade under perioden februari till juli 2016 efter att en underrättelse har inkommit från Arbetsförmedlingens lokala kontor. För att utforma granskningen och kvalitetssäkra urvalet gjorde IAF en pilotgranskning av 52 ärenden. Denna granskning har endast utgjort ett underlag för utformningen och ärendena har sedan inte ingått i ärendegranskningen.

I urvalet ingår de ärenden där programdeltagaren fick en underrättelse under tiden han eller hon deltog i något av följande arbetsmarknadspolitiska program:

- Jobb- och utvecklingsgarantin¹⁰
- Jobbgaranti för ungdomar
- Arbetsmarknadsutbildning
- Arbetspraktik.

När en underrättelse inkommer till enheten Ersättningsprövning har de möjlighet att ändra underrättelseorsak om de vid utredningen kommer fram till att arbetsförmedlarna har valt en felaktig orsak. Urvalet i denna ärendegranskning är baserat på den ursprungliga orsaken till att underrättelsen har skickats.

Urvalet omfattar nio underrättelseorsaker i 14 a– 14 c §§ FAS. Beslut som har fattats med anledning av 14 a § 2 FAS ingår inte.¹¹

I bilaga 3 redovisar IAF urval och rampopulation för urvalsperioden.

¹⁰ Inklusivt sysselsättningsfasen.

¹¹ Enheten Ersättningsprövning har en volymhantering av dessa underrättelser i de fall de samtidigt uppfyller ett antal kriterier. Hanteringen innebär att underrättelserna handläggs vid ett och samma tillfälle av en handläggare.



4.2 Genomförande av uppdraget

Efter genomförd granskning upprättade IAF ett granskningsprotokoll med ärendespecifika påpekanden som kommunicerades till enheten Ersättningsprövning och Arbetsförmedlingens huvudkontor. Protokollet innehöll även generella iakttagelser som framkom i samband med granskningen. Efter att enheten yttrat sig över påpekandena gjorde IAF en slutlig bedömning av ärendena. Resultatet av ärendegranskningen redovisades i en specifik granskningsrapport som skickades som underlag till Arbetsförmedlingen. Rapporten har inte publicerats.

4.3 Begrepp och centrala ord i rapporten

I denna rapport använder sig IAF av begrepp som är synonyma med de begrepp som Arbetsförmedlingen använder när de registrerar ett beslut om sanktion i ärendesystemet. Tabell 4.1 redogör för dessa begrepp.

Tabell 4.1: Jämförelse mellan IAF:s och enheten Ersättningsprövnings begrepp.

IAF:s begrepp i denna rapport	Arbetsförmedlingens beslutstyp
Avskriva	Felregistrera
Ingen sanktion	Bifall, avskrivning
Sanktion	Slutligt beslut

4.3.1 Ord som är centrala för redovisningen i rapporten:

- **Sammanläggning av underrättelser:** innebär att enheten Ersättningsprövning inkluderar flera underrättelser för samma programdeltagare i ett beslut om åtgärd. Detta kallas ibland också för att ”bunta” underrättelser.
- **Åtgärd:** innefattar enheten Ersättningsprövnings beslut om varning och avstängning från rätt till aktivitetsstöd, under en begränsad period, efter en underrättelse från Arbetsförmedlingens lokala kontor. I rapporten används sanktion synonymt med åtgärd, och uttrycken har alltså samma innebörd.
- **Åtgärdstrappa:** syftar till den upptrappning av åtgärder som enheten Ersättningsprövning beslutar om då programdeltagaren upprepar en åtgärdsgrundande handling inom samma åtgärdsgrupp. Med samma åtgärdsgrupp menas att programdeltagaren bedöms ha misskött sitt arbetssökande, förlängt sin tid i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet.
- **Timanställning:** är egentligen ingen anställningsform utan betyder egentligen att man är timavlönad, det vill säga att man får betalt per arbetad timma.



5 Arbetsförmedlingens ansvar vid hanteringen av underrättelser

I detta kapitel finns en beskrivning av de olika aktörernas ansvar vid hanteringen av underrättelser inom Arbetsförmedlingen.

5.1 De lokala kontorens ansvar att kontrollera och underrätta

Det är arbetsförmedlarna på de lokala kontoren som har den kontrollerande funktionen och ansvaret för att skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning.¹²

En underrättelse ska skickas så snart arbetsförmedlarna kan anta att programdeltagaren missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Underrättelsen ska innehålla datumet för händelsen som föranledde underrättelsen och en motivering varför det finns anledning att anta att den inträffade händelsen kan leda till en sanktion. Den ska även innehålla eventuella underlag som ligger till grund för underrättelsen.¹³

5.2 Enheten Ersättningsprövnings ansvar att utreda och fatta beslut

Enheten Ersättningsprövning har ansvaret för att utreda och besluta i ärenden om varning och avstängning från rätt till aktivitetsstöd.¹⁴ Enheten har tillgång till AIS för kompletterande information om den lokala Arbetsförmedlingen inte har bifogat tillräckligt med underlag tillsammans med underrättelsen.¹⁵

Informationen kan till exempel vara daganteckningar, kallelser eller programdeltagarens aktivitetsrapporter. Enheten Ersättningsprövning kan även hämta kompletterande uppgifter genom att kontakta det lokala kontoret på annat sätt.¹⁶

5.2.1 Godtagbara skäl och giltig anledning

När underrättelsen avser att programdeltagaren har misskött sitt arbetssökande eller förlängt tiden i arbetslöshet ska enheten Ersättningsprövning i sin utredning ta ställning till om det finns godtagbara skäl att inte fatta beslut om en sanktion. Bedömningen av vad som är godtagbara skäl ska göras individuellt i det enskilda ärendet.

Godtagbara skäl för att utebli från ett bokat besök skulle kunna vara att programdeltagaren är förhindrad på grund av sjukdom. Det kan röra sig om både

¹² AFHS 4/2015. *Sanktioner enligt förordningen om aktivitetsstöd*, 2016-02-01, s. 3.

¹³ AFHS 5/2015. *Meddelande till a-kassa eller enheten Ersättningsprövning*, 2016-02-01, s. 6 och 13.

¹⁴ AFHS 4/2015. *Sanktioner enligt förordningen om aktivitetsstöd*, 2016-02-01, s. 3.

¹⁵ Minnesanteckningar från uppstartsmötet med Arbetsförmedlingen den 22 juni 2016.

¹⁶ AFHS 5/2015. *Meddelande till a-kassa eller enheten Ersättningsprövning*, s. 14.



den sökandes sjukdom eller sjukdom i familjen, till exempel att personen akut måste hämta sitt sjuka barn på fritids eller förskola.¹⁷

Godtagbara skäl för att avvisa ett erbjudet lämpligt arbete skulle kunna vara att arbetet av olika orsaker inte kan anses som lämpligt.

Om underrättelsen avser att programdeltagaren själv har orsakat sin arbetslöshet, genom att avsluta sin anställning på egen begäran, ska enheten Ersättningsprövning ta ställning till om personen hade en giltig anledning att lämna anställningen.¹⁸ En anledning kan till exempel vara att programdeltagaren på grund av hälsoskäl inte kan återgå till vare sig sitt tidigare arbete eller till något annat arbete hos arbetsgivaren. Hälsoskälerna ska vara styrkta genom ett läkarintyg som utfärdades innan anställningen upphörde. Även andra anledningar kan vara giltiga och den praxis som har utvecklats inom arbetslöshetsförsäkringen får tjäna som vägledning även vid tillämpningen av åtgärdsreglerna i aktivitetsstödet.¹⁹

5.2.2 *Lämpligt arbete*

När underrättelsen avser att programdeltagaren inte sökt ett anvisat lämpligt arbete, eller avvisat ett erbjudet lämpligt arbete, ska enheten bedöma om arbetet eller arbetena är lämpliga. Ett anvisat eller erbjudet arbete behöver inte vara olämpligt bara för att det inte motsvarar programdeltagarens utbildning eller yrkeserfarenhet. Om en arbetsgivare anser att programdeltagaren har tillräckliga kvalifikationer ska arbetet anses vara lämpligt även om programdeltagaren gör en annan bedömning. Det finns dock omständigheter som kan göra att arbetet inte ska anses som lämpligt, till exempel medicinska hinder och att programdeltagaren får ha ett geografiskt begränsat sökområde på grund av familjeskäl under en skälig övergångsperiod²⁰.

5.2.3 *Kommunicering inför beslut*

Om enheten Ersättningsprövning bedömer att underrättelsen kan leda till en sanktion ska ärendet kommuniceras med programdeltagaren.²¹ En kommunikering innebär att programdeltagaren får möjlighet att lämna synpunkter på det som har tillförts ärendet innan ett slutgiltigt beslut fattas.

¹⁷ Prop. 2012/13:12. *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 32–33.

¹⁸ Åtgärdsgrunden att orsaka sin arbetslöshet gäller enbart om programdeltagaren under sin anvisade programperiod har haft en anställning inom ramen för programmet.

¹⁹ Ds 2013:59. *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.* s. 83.

²⁰ IAF:s föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete.

²¹ AFHS 4/2015. *Sanktioner enligt förordningen om aktivitetsstöd*, 2016-02-01, s. 11.



6 Resultat från ärendegranskningen

I det här kapitlet redogörs för resultatet av granskningen. Inledningsvis presenteras statistik över de ärenden som har ingått i granskningen. Sedan följer en sammanfattning av ärendegranskningen med några generella iakttagelser som IAF har gjort i samband med denna. Sist i kapitlet redogör IAF för enheten Ersättningsprövnings yttrande och hur de tänker använda resultatet av granskningen. Deskriptiv statistik för urvalsperioden finns i bilaga 4.

Resultatet utgår från de ärenden som ingått i granskningen och ska inte tolkas generellt.

6.1 Statistik utifrån de granskade ärendena

När enheten Ersättningsprövning mottar en underrättelse ska de först ta ställning till om det är aktuellt att pröva underrättelsen för en eventuell sanktion. Om enheten bedömer att underrättelsen inte ska prövas avskrivs den.

Tabell 6.1 visar att enheten Ersättningsprövning prövade 236 av IAF:s 399 granskade ärenden (59 procent).²² Resterande 163 ärenden blev avskrivna.

Tabell 6.1: Fördelning av enheten Ersättningsprövnings beslut av de ärenden som ingått i IAF:s granskning.

Beslut	Antal	Andel %
Sanktion	222	56 %
Ingen sanktion	14	4 %
Avskrivna	163	41 %
Totalt	399	100 %

Anledningen till att enheten Ersättningsprövning avskrev en underrättelse kan till exempel vara något av följande skäl:

- Underrättelsen var en dubblett av en tidigare mottagen underrättelse som avsåg samma händelse.
- Underrättelsen skickades felaktigt från Arbetsförmedlingens lokala kontor. Programdeltagaren kan till exempel ha varit på det bokade besöket men en underrättelse skickades ändå.
- Flera underrättelser har inkommit i nära anslutning till varandra inom samma åtgärdstrappa för en och samma programdeltagare. Enheten har fattat beslut på en av underrättelserna och avskrivit resterande.

²² Urvalet innehöll ursprungligen 401 ärenden. Av dem utgick 2 ärenden då programdeltagarna har skyddad identitet. IAF har därmed granskat 399 ärenden.



6.1.1 Antalet underrättelser som innehöll motivering och underlag

Nästan samtliga underrättelser som enheten Ersättningsprövning fattade ett beslut om, innehöll en motivering till varför underrättelsen hade skickats. Fyra av tio underrättelser innehöll, utöver motiveringen, någon form av underlag som låg till grund för att underrättelsen hade skickats.

Exempel på underlag var programdeltagarens aktivitetsrapport eller daganteckningar. Av de nio ärenden som inte innehöll någon motivering saknades även underlag i sju fall. Av tabell 6.2 framgår hur många ärenden som innehöll motivering och/eller underlag.

Tabell 6.2 Antalet underrättelser som innehöll motivering och/eller underlag.

	Motivering		Underlag	
	Ja	Nej	Ja	Nej
Antal	390	9	156	243
Totalt	399		399	

6.1.2 Antalet ärenden som kompletterades med ytterligare underlag

I över hälften av de granskade ärendena (222 av 399 stycken) hade enheten Ersättningsprövning tillfört ärendet ytterligare underlag för att utreda den inkomna underrättelsen.

Detta underlag hämtade de antingen från AIS eller begärde från Försäkringskassan eller arbetsförmedlarna på de lokala kontoren. I några ärenden hämtade de uppgifter från AIS och begärde kompletterande uppgifter. De uppgifter som enheten själva tillförde ärendet var till exempel kallelsen till det besök som programdeltagaren hade uteblivit från.

6.1.3 Antalet prövade underrättelser som kommunicerades och i vilken omfattning programdeltagaren svarade

I samtliga 236 prövade underrättelser hade enheten Ersättningsprövning kommunicerat med programdeltagarna innan man fattade ett beslut med anledning av den inkomna underrättelsen.²³

I 59 av 236 prövade ärenden svarade programdeltagarna på kommunikeringen innan enheten fattade ett slutgiltigt beslut. Den relativt låga svarsfrekvensen kan bero på att programdeltagarna inte har några skäl att åberopa eller att de inte förstår att de har möjlighet att lämna synpunkter på det som tillförts ärendet innan det slutgiltiga beslutet fattas.

²³ Enheten Ersättningsprövning bedömde i 163 ärenden att underrättelsen inte ska prövas och avskrev ärendet, vilket innebär att man inte hade någon kommunikering med programdeltagaren.



6.2 Sammanfattning av den genomförda ärendegranskningen

Granskningen har visat följande:

- Nästan 90 procent av de granskade ärendena (356 av 399 stycken) hanterades i enlighet med gällande regelverk.
- I över hälften av de påpekade ärendena (24 av 43 stycken) finns brister i den utredning som enheten Ersättningsprövning gjorde innan de fattade ett beslut. Utredningen var inte fullständig och det saknades underlag som styrkte enhetens beslut.
- I 13 ärenden saknades stöd i regelverket för det beslut som enheten Ersättningsprövning fattade.
- Det fanns brister av varierande karaktär i 6 ärenden.

Tabell 6.3 visar hur de granskade ärendena fördelade sig på respektive underrättelseorsak och antalet ärenden som enheten prövade för sanktion respektive avskrev. Vidare visar tabellen antalet ärenden som IAF har påpekat brister i och om påpekandena avsåg ärenden som enheten prövade respektive avskrev.

Tabell 6.3. Antalet granskade ärenden fördelat på underrättelseorsak och antalet påpekade ärenden. Underrättelseorsakerna är grupperade efter de tre åtgärdsgrupperna: 14 a § missköter sitt arbetssökande, 14 b § förlänger sin tid i arbetslöshet och 14 c § orsakar sin arbetslöshet.

§§	Underrättelseorsak	Antal granskade ärenden totalt	Prövade ärenden		Avskrivna ärenden	
			Antal granskade	Påpekanden antal (%)	Antal granskade	Påpekanden antal (%)
Missköter 14a	Inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan	20	17	1 (6 %)	3	0
	Inte besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör	175	86	3 (< 1 %)	89	11 (12 %)
	Inte sökt anvisat lämpligt arbete	20	9	3 (33 %)	11	4 (36 %)
	Inte aktivt sökt lämpliga arbeten	75	70	3 (4 %)	5	1 (20 %)
Förlänger 14b	Avvisat ett erbjudet lämpligt arbete	25	20	1 (5 %)	5	3 (60 %)
	Uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd	19	13	2 (15 %)	6	1 (17 %)
	Avvisat någon insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet.	29	19	0	10	4 (40 %)
Orsakar 14c	Utan giltig anledning lämnat sitt arbete	33	2	0	31	4 (13 %)
	På grund av otillbörligt uppträdande skilts från sitt arbete	3	0	0	3	2 (67 %)
	Totalt	399	236	13 (6 %)	163	30 (18 %)



Tabellen visar att 43 av 399 granskade ärenden innehåller någon form av brist som har lett till ett påpekande från IAF.²⁴ Vidare framgår att andelen som fick ett påpekande var tre gånger högre bland de avskrivna ärendena jämfört med de prövade ärendena.

Urvalet ska representera alla 28 544 ärenden där ett beslut fattades under perioden februari till juli 2016. Varje enskilt ärende i urvalet representerar ett visst antal av hela populationen vilket räknas fram som en vikt. Med hjälp av den vikten kan ett resultat för hela populationen beräknas. Vid en sådan uppräkningsmetod med en osäkerhet på 5 procent, blir antalet med någon brist under den aktuella perioden 2 166 ärenden, vilket motsvarar 8 procent. Mer information om skattade totaler för perioden finns i bilaga 5.

6.3 Brister som framkom och ledde till ett påpekande

I de kommande avsnitten sammanfattar IAF de huvudsakliga bristerna som framkom vid ärendegranskningen.

6.3.1 Ärenden där enhetens utredning inte var fullständig

Bristande utredning av godtagbara skäl när programdeltagaren uteblivit på grund av sjukdom

I granskningen fann IAF fem ärenden där programdeltagare som uteblev från ett bokade besök på grund av sjukdom undgick en sanktion. Programdeltagaren hade inte meddelat förhinder i förväg utan först i efterhand framkom att han eller hon var sjuk. Enheten avskrev eller beslutade om ingen sanktion i ärendena och angav som skäl att programdeltagaren hade godtagbart förhinder. Således har enheten gjort bedömningen att programdeltagaren hade godtagbara skäl och därmed ska undgå en sanktion.

IAF har dock inte funnit något underlag som styrker att programdeltagaren inte i förväg kunde meddela förhinder till det bokade besöket. Därmed kan det i dessa ärenden inte anses vara utrett om det var sjukdomen i sig som hindrade programdeltagaren från att anmäla förhinder.

Brist på underlag och dokumentation för att bedöma om programdeltagaren varit aktivt arbetsökande

I granskningen har IAF funnit två ärenden där enheten inte gjorde en självständig utredning, utifrån ett relevant underlag, utan fattade ett beslut utifrån arbetsförmedlarens bedömning när underrättelsen avsåg att programdeltagaren inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

I ett ärende saknades det motivering och underlag till varför programdeltagaren inte ansågs vara aktivt arbetsökande. Dokumentationen i ärendet eller AIS

²⁴ Två ärenden har lett till flera påpekanden. Det totala antalet påpekanden är 45 stycken.



visade inte heller vilka aktiviteter programdeltagaren hade under den period som underrättelsen avsåg. Enheten fattade ett beslut om sanktion utan att inhämta ytterligare information från den ansvarige arbetsförmedlaren.

I det andra ärendet kom i ett senare skede kompletterande information från den ansvarige arbetsförmedlaren om att programdeltagaren hade rapporterat sina jobbsökaraktiviteter och att underrättelsen hade skickats av misstag. I ärendet fanns det inte några handlingar eller någon dokumentation i AIS som styrkte arbetsförmedlarens kompletterande information om att programdeltagaren hade varit aktivt arbetssökande. Enheten fattade ett beslut om att programdeltagaren inte ska få en sanktion utifrån den kompletterande informationen.

Bristande utredning när programdeltagaren antogs ha förlängt sin tid i arbetslöshet

I två ärenden saknades underlag för beslut när underrättelsen avsåg att programdeltagaren antogs ha avvisat ett erbjudet lämpligt arbete. I ärendena har det inte, utifrån handlingarna eller dokumentationen i AIS, gått att utläsa om programdeltagaren fick ett konkret erbjudande om arbete eller inte som han eller hon sedan avvisade. Enheten avskrev båda ärendena.

Vidare är det i två ärenden oklart om det var programdeltagarens agerande som gjorde att ett erbjudande om arbete uteblev. I det ena ärendet borde enheten ha utrett om det var bristande kompetens eller programdeltagarens agerande som gjorde att erbjudandet uteblev. I det andra ärendet hade programdeltagaren vid ett möte med arbetsgivaren agerat på ett sätt som kan ha gjort att personen inte blev erbjuden en praktikplats som sedan skulle leda till arbete. Enheten avskrev ett av ärendena och i det andra beslutade man att programdeltagaren inte skulle få en sanktion.

I ett ärende saknas underlag för sanktion trots att programdeltagaren blev avstängd från ersättning i fem dagar. I ärendet fanns motstridiga uppgifter från programdeltagaren och arbetsgivaren som inte har utretts.

Bristande utredning när programdeltagaren antogs ha orsakat sin arbetslöshet

Denna granskning omfattar samtliga 36 beslut som enheten Ersättningsprövning fattade med anledning av en underrättelse om att programdeltagaren orsakat sin arbetslöshet. Enheten valde att avskryva alla ärenden utom 2 stycken²⁵. Detta motiverades bland annat så här:

- ”14 c § FAS är under utredning.”
- ”Vårt ställningstagande är att vi tillsvidare inte sanktionerar 14 c § FAS. Detta då ett arbete alltid sker utanför programtid och därmed ej går att sanktionera.”

²⁵ I ärendena har enheten Ersättningsprövning fattat ett beslut om sanktion enligt 14 b § FAS.



Av förarbetena till 14 c § FAS²⁶ framgår att åtgärdsgrunden att orsaka sin arbetslöshet inom aktivitetsstödet bara gäller för anställningar inom ramen för ett program. Granskningen har dock visat att enheten inte har utrett alla ärenden utifrån den förutsättningen. Programdeltagarna var inskrivna i ett arbetsmarknadspolitiskt program på heltid och hade samtidigt en timanställning som de lämnade eller skiljdes från på grund av otillbörligt uppträdande. Anställningar som innebär att programdeltagaren är fortsatt inskriven i programmet i samma omfattning som tidigare kan, enligt IAF:s mening, lyda under kriteriet inom ramen för programmet.

De övriga avskrivna ärendena har inte fått några ärendespecifika påpekanden då enheten fattade ett korrekt beslut. Regelverket ger dock inget stöd för att motivera ett beslut med att paragrafen är under utredning. Mer om dessa iakttagelser finns i avsnitt 6.4.5.

6.3.2 Ärenden där hanteringen saknade stöd i regelverket

Underrättelser med händelsedatum mer än 30 dagar tillbaka i tiden

Granskningen har visat att enheten Ersättningsprövning har avskrivit ärenden på grund av att händelsedatumet ligger för långt bak i tiden. Som motivering till samtliga dessa ärenden har de angett att det har gått mer än 30 dagar sedan händelsen inträffade. Detta förekom vid underrättelser som avsåg att programdeltagaren hade misskött sitt arbetssökande eller förlängt tiden i arbetslöshet. Denna grund till avskrivning anges i drygt 25 procent (11 av 43 stycken) av ärendena med någon brist och denna hantering saknar enligt IAF:s bedömning stöd i regelverket.

Arbetsförmedlingen har angett till IAF att de har ändrat tillämpningen och från och med den 21 juni 2016 handlägger alla ärenden oavsett när ärendet har inkommit.²⁷

Det fanns dock tre ärenden som inkommit efter den 21 juni som enheten avskrev på grund av att händelsen inträffat för mer än 30 dagar sedan.

6.3.3 Ärenden med brister av varierande karaktär

Enheten Ersättningsprövning har i två ärenden angett ett felaktigt datum för den sanktionsgrundande händelsen. Vidare har IAF i tre ärenden bedömt att det beslut om sanktion som skickades till programdeltagaren var otydligt och felaktigt formulerat då motiveringen i beslutet inte stämmer överens med bakgrunden i beslutet.

²⁶ Ds 2013:59. Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m. s. 78.

²⁷ Minnesanteckningar från uppstartsmöte med Arbetsförmedlingen den 22 juni 2016.



6.4 Generella iakttagelser i samband med granskningen

I de kommande avsnitten redovisar IAF generella iakttagelser som framkom i samband med ärendegranskningen. Dessa är inte påpekanden utifrån regleringen i 14 a–14 c §§ FAS.

6.4.1 *Enheten Ersättningsprövning mottar underrättelser som är felaktiga och skapar merarbete*

I samband med granskningen har IAF uppmärksammat att enheten Ersättningsprövning tar emot och handlägger underrättelser som inte borde ha skickats av arbetsförmedlarna. Ett exempel är när programdeltagaren var på ett inbokad besök men arbetsförmedlaren ändå skickade en underrättelse med motiveringen att programdeltagaren kom till det inbokade besöket. Programdeltagaren hade alltså varit på besöket och det fanns ingen anledning att skicka underrättelsen till enheten. Ett annat exempel är underrättelser där det av motiveringen framgick att programdeltagaren hade meddelat sjukdom eller annat giltigt förhinder såsom arbete innan besöket skulle äga rum. En anledning till att arbetsförmedlarna skickar underrättelser felaktigt kan vara att de är osäkra på i vilka situationer de ska underrätta enheten Ersättningsprövning. Ytterligare en anledning kan vara att underrättelsen har skickats av misstag.

6.4.2 *Aktivitetsrapporten är inte alltid tillräcklig som beslutsunderlag*

IAF har under granskningen noterat att enheten Ersättningsprövning i de allra flesta ärenden som avsåg att programdeltagaren inte aktivt sökt lämpliga arbeten fattade ett beslut utifrån den motivering som arbetsförmedlaren angav i underrättelsen. Denna motivering återgav oftast innehållet i programdeltagarens aktivitetsrapport för den månad som programdeltagaren inte hade bedömts som aktivt arbetssökande av sin arbetsförmedlare.

IAF anser att innehållet i aktivitetsrapporten inte alltid är tillräckligt som beslutsunderlag. Programdeltagarens handlingsplan bör också ingå i utredningen inför beslut då den ska ange vilka krav Arbetsförmedlingen ställer på programdeltagaren. Den ska även beskriva arbetssökandets inriktning och vilka aktiviteter som bedöms nödvändiga för att komma närmare ett arbete. Handlingsplanen innehåller även eventuella begränsningar som kan påverka programdeltagarens arbetssökande.

IAF har även i en tidigare rapport ansett att handlingsplanen alltid ska sändas med när en underrättelse lämnas för att en sökande inte bedöms vara aktivt arbetssökande.²⁸

²⁸ IAF:s rapport 2016:23. *Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen*, s.7.



6.4.3 Tiden för när den avstängningsgrundande händelsen inträffade har varierat när programdeltagaren inte aktivt sökt lämpliga arbeten

I de flesta ärenden som avsåg att programdeltagaren inte aktivt sökt lämpliga arbeten fattade enheten Ersättningsprövning sitt beslut utifrån det datum som arbetsförmedlaren har angett som händelsedatum.

De allra flesta underrättelser har det datum då aktivitetsrapporten granskades som händelsedatum men i vissa fall anges det datum då aktivitetsrapporten lämnades in. I några enstaka underrättelser har händelsedatumet angetts till mitt i månaden av den månad som aktivitetsrapporten avsåg. IAF har även i en tidigare rapport²⁹ noterat att arbetsförmedlarna anger olika datum när den sökande inte aktivt sökt lämpligt arbete. Variationen beror med största sannolikhet på att bedömningen om att programdeltagaren har varit aktivt arbetssökande i regel gäller en period innan aktivitetsrapporten lämnas in och granskas, och inte ett specifikt datum.

En följd av detta är att tiden för när den avstängningsgrundande händelsen inträffade har varierat i ärendena, beroende på vilket datum som arbetsförmedlaren har angett som händelsedatum.

IAF konstaterar att olika hantering av händelsedatumet ytterst kan leda till att programdeltagare som inte har ansetts aktivt arbetssökande under exempelvis mars månad och når det sista trappsteget, gör detta vid olika tidpunkter. Det femte och sista steget i åtgärdstrappan vid misskötsel innebär att programdeltagaren blir avstängd från rätt till ersättning i 45 dagar. Det innebär också att de programdeltagare som har rätt till inkomstbaserat aktivitetsstöd efter verkställd avstängning får en ersättning med 223 kronor per dag till dess att ett nytt arbetsvillkor är uppfyllt.

6.4.4 Hanteringen skiljer sig åt när flera underrättelser har inkommit i nära anslutning till varandra

IAF har noterat att enheten Ersättningsprövning, vid sammanläggning av flera underrättelser inom samma åtgärdstrappa, anger samtliga händelser som föranlett underrättelserna i det beslut som skickas till programdeltagaren. Enhetens arbetssätt gör att programdeltagaren får information om samtliga händelser som inte anses acceptabla. IAF anser att detta är bra då programdeltagarna, till skillnad mot personer som uppbär arbetslöshetsersättning, inte automatiskt får veta att en underrättelse har skickats och varför.

Vidare har IAF noterat att det varierar om programdeltagarna får en eller flera sanktioner när flera underrättelser har inkommit i nära anslutning till varandra inom samma åtgärdstrappa. IAF har uppfattat att detta till viss del beror på hur

²⁹ IAF:s rapport 2016:4 *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när sökande misskött sitt arbetssökande, marknadsområde Södra Mälardalen Östergötland*, s. 15.



snabbt enheten Ersättningsprövning börjar handlägga de underrättelser som har inkommit för en och samma programdeltagare inom samma åtgärdstrappa.

Följande två exempel illustrerar det IAF har sett i samband med granskningen:

Exempel 1

Underrättelserna inkom till enheten den 17, 20 och 31 maj. Enheten började handlägga samtliga ärenden den 1 juni 2016. Enheten fattade ett beslut om sanktion för samtliga tre underrättelser den 11 juli 2016.

Detta förfarande har lett till **en sanktion** för flera underrättelser inom samma åtgärdstrappa för en och samma programdeltagare.

Exempel 2

En underrättelse inkom till enheten den 8 juni och enheten började handlägga ärendet samma dag. Enheten fattade ett beslut om sanktion den 28 juni 2016. Ytterligare en underrättelse inkom den 15 juni och enheten började handlägga även det samma dag. Enheten fattade ett beslut om sanktion den 4 juli 2016.

Detta förfarande har lett till **två sanktioner** för flera underrättelser inom samma åtgärdstrappa för en och samma programdeltagare.

IAF konstaterar att enheten Ersättningsprövnings arbetssätt leder till att programdeltagarna behandlas olika beroende på hur snabbt enheten börjar handlägga ärendet efter att underrättelsen har inkommit.

Arbetsförmedlingen har angett till IAF att de från och med den 3 februari 2017 har ändrat sin rutin så att programdeltagarna behandlas lika.

6.4.5 *Kommentarer till ärenden där programdeltagaren orsakat sin arbetslöshet*

IAF har, bland annat i pilotgranskningen, uppmärksammat att enheten Ersättningsprövning avskrivit ärenden där programdeltagaren antogs ha orsakat sin arbetslöshet, med motiveringen att paragrafen var under utredning. IAF har frågat Arbetsförmedlingen vad detta innebär och om de förde någon dialog med Arbetsmarknadsdepartementet angående detta.³⁰

I svaret³¹ står bland annat att ”Arbetsförmedlingen ska fatta beslut om sanktion för en programdeltagare som under programtid säger upp sig själv”. Vidare står det så här:

³⁰ Minnesanteckningar från uppstartsmötet med Arbetsförmedlingen den 22 juni 2016.

³¹ Arbetsförmedlingens svar till IAF den 4 juli 2016.



Situationen är ovanlig då arbetslösheten i normalfallet uppstår innan personen anvisas till ett program. Arbetsförmedlingen konstaterar liksom departementet att eftersom åtgärdsgrunden att orsaka sin arbetslöshet inom aktivitetsstödet bara gäller för anställning inom ramen för ett program kommer denna åtgärdsgrund att bli tillämplig mycket sällan.

Vidare svarade Arbetsförmedlingen att de inte utreder frågan men som brukligt följer tillämpningen för att upptäcka eventuella behov av förändringar.

I de flesta ärenden som IAF har granskat var den arbetssökande inte inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program vid den tidpunkt som han eller hon orsakade sin arbetslöshet. Programdeltagaren skrevs ut ur programmet på grund av arbete, helt eller delvis beroende på arbetets omfattning. När den sökande sedan lämnade sitt arbete eller skiljdes från det på grund av otillbörligt uppträdande var han eller hon inte inskriven i programmet. Den sökande orsakade alltså inte sin arbetslöshet inom ramen för programmet, och därmed har enheten Ersättningsprövning stöd för sin tillämpning, det vill säga att avskrika dessa ärenden. En anställning som skulle kunna vara aktuell inom ramen för ett program, enligt IAF:s mening, är om programdeltagaren har en timanställning och är fortsatt inskriven i programmet i samma omfattning som tidigare.

IAF har noterat att de allra flesta arbetssökande som skrevs ut ur programmet på grund av arbete fick ett nytt programbeslut direkt eller i nära anslutning till att de orsakade sin arbetslöshet och skrevs in i programmet i samma omfattning som tidigare.

6.5 Enheten Ersättningsprövnings yttrande

I det yttrande som IAF mottog efter genomförd granskning angav enheten Ersättningsprövning bland annat följande:

- ✓ ”Den ’30-dagarsregel’ som beskrivs i granskningsprotokollet är avskaffad och tillämpas inte sedan den 21 juni 2016. Detta innebär att enheten i dag handlägger alla ärenden oavsett när ärendet inkommit.”
- ✓ ”Åtgärdat är också frågan om tillämpningen av 14 a § 3 FAS och det faktum att det inte funnits något underlag som styrker att programdeltagaren inte i förväg har haft möjlighet att meddela förhinder till det bokade besöket. Enheten lägger i dag ingen vikt vid när förhindret meddelades utan bedömer endast om det är godtagbart skäl eller inte.”

Enheten framhöll också att det för närvarande pågår ett arbete med att förbättra och förstärka förutsättningarna för en rättssäker ärendehantering och skapa en tydligare handlägningsprocess på enheten. Bland annat tar man fram en vägledning som ska utgöra stöd och ge riktlinjer för enhetens arbete. Vägledningen kommer bland annat att tydliggöra frågan om buntning och tillämpningen av 14 b och 14 a 5 samt 14 c §§ FAS.



7 Slutsatser

Detta kapitel innehåller en avslutande diskussion med slutsatser från ärendegranskningen. IAF redogör för de slutsatser som har betydelse för den fortsatta regeltillämpningen och likabehandlingen av programdeltagarna. Resultatet och slutsatserna gäller de ärenden som ingår i granskningen och ska inte tolkas generellt.

Regeltillämpningen fungerar i stort

- ✓ Den genomförda ärendegranskningen har visat att enheten Ersättningsprövning i en stor andel (nästan 90 procent) av de granskade ärendena har tillämpat regelverket korrekt, i de delar som har granskats.

Det framkom dock vissa brister och förbättringsområden som har betydelse för regeltillämpningen och likabehandlingen av programdeltagarna.

Är sjukdom alltid ett godtagbart skäl att utebli från ett bokat besök?

Av förarbetena framgår att det måste avgöras från fall till fall vad som i det enskilda ärendet kan anses utgöra ett godtagbart skäl. Vidare framgår att godtagbara skäl skulle kunna vara att den sökande på grund av sjukdom är förhindrad att komma till ett bokat möte.³²

I sammanhanget är det viktigt att beakta om sjukdom som meddelas i efterhand ska anses utgöra ett godtagbart skäl att utebli från det bokade besöket. IAF anser att detta måste prövas individuellt i det enskilda ärendet. Enligt IAF:s mening kan det inte anses rimligt att programdeltagaren ska undgå en sanktion endast genom att det i efterhand framkommer att han eller hon har varit sjuk.

I några ärenden anser IAF att det inte är tillräckligt tydligt om det var sjukdomen som hindrade programdeltagaren från att anmäla förhinder till det bokade besöket. Enligt IAF:s bedömning måste det vara sjukdomen i sig som hindrade programdeltagaren från att anmäla förhinder till det bokade besöket för att sjukdomen ska anses utgöra ett godtagbart skäl, i dessa fall.

- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver utreda och säkerställa att sjukdom som meddelas i efterhand utgör ett godtagbart skäl.

Arbetsförmedlingen har angett till IAF att de inte lägger någon vikt vid när förhindret meddelas utan endast bedömer om det är godtagbart skäl eller inte.³³ Vidare har Arbetsförmedlingens angett att det enligt deras bedömning inte finns något villkor för rätt till aktivitetsstöd som anger att sjukdom måste anmälas innan besöket och att anmälan om sjukdom i efterhand kan utgöra ett godtagbart skäl.³⁴

³² Prop. 2012/13:12. *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 33.

³³ Enheten Ersättningsprövnings yttrande till IAF den 29 november 2016.

³⁴ Arbetsförmedlingens kommentarer på den preliminära slutrapporten den 22 mars 2017.



IAF delar Arbetsförmedlingens bedömning om att sjukdom, även om den meddelas i efterhand, kan utgöra ett godtagbart skäl. Detta måste dock prövas i det enskilda ärendet.

IAF anser att Arbetsförmedlings svar inte tydliggör hur de avser att hantera prövningen av godtagbara skäl vid sjukdom framöver.

Viktigt med självständiga utredningar när det kan antas att programdeltagaren inte har varit aktivt arbetssökande

I de flesta ärenden som avsåg att programdeltagaren inte aktivt sökt lämpliga arbeten fattade enheten sitt beslut utifrån den motivering som arbetsförmedlarna angav i den skickade underrättelsen. Denna motivering återgav oftast innehållet i programdeltagarens aktivitetsrapport för den månad som han eller hon inte bedömdes som aktivt arbetssökande.

I ett par ärenden saknas dock både underlag och dokumentation i AIS som stödjer enhetens beslut. I dessa ärenden har det inte framkommit något om programdeltagarens aktiviteter under den period som aktivitetsrapporten avsåg. Enheten gjorde alltså inte en självständig utredning utifrån ett relevant underlag, utan fattade ett beslut utifrån arbetsförmedlarens bedömning.

- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver säkerställa att de gör en självständig utredning och att det finns underlag som styrker enhetens beslut.

Underrättelser med händelsedatum mer än 30 dagar tillbaka i tiden ska inte skrivas av

Över 25 procent av IAF:s påpekanden (11 av 43 ärenden) gäller ärenden som enheten Ersättningsprövning avskrev på grund av att händelsedatumet låg för långt bak i tiden. Som motivering anges att mer än 30 dagar hade gått från det att händelsen inträffade. Detta förekom vid underrättelser som avsåg att programdeltagaren hade misskött sitt arbetssökande eller förlängt tiden i arbetslöshet.

- ✓ Denna hantering saknar stöd i regelverket. En underrättelse ska utredas och vid behov prövas, oberoende av när händelsen som föranledde underrättelsen ägde rum.

Arbetsförmedlingen har angett till IAF att de har ändrat tillämpningen och från och med den 21 juni 2016 handlägger alla ärenden oavsett när de inkom.³⁵

Det fanns dock ärenden som inkommit efter den 21 juni som enheten avskrev på grund av att händelsen inträffat för mer än 30 dagar sedan.

³⁵ Minnesanteckningar från uppstartsmöte med Arbetsförmedlingen den 22 juni 2016.



Att lämna eller skiljas från en timanställning kan vara en grund för att orsaka sin arbetslöshet

Åtgärdsgrunden att orsaka sin arbetslöshet inom aktivitetsstödet gäller bara för anställningar inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, vilket framgår av förarbetena.³⁶ I de flesta ärenden som IAF har granskat deltog den arbetsökande inte i något program vid den tidpunkt då han eller hon orsakade sin arbetslöshet.

Det fanns dock ärenden där programdeltagaren antogs ha orsakat sin arbetslöshet och samtidigt var inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program på heltid. Programdeltagaren hade då en timanställning som han eller hon lämnade eller skildes från på grund av otillbörligt uppträdande. Anställningar som innebär att programdeltagaren är fortsatt inskriven i programmet i samma omfattning som tidigare kan, enligt IAF:s mening, lyda under kriteriet inom ramen för programmet. Enheten har dock inte utrett dessa ärenden utan avskrivit samtliga.

- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver utreda och vid behov pröva ärenden där programdeltagaren kan antas ha orsakat sin arbetslöshet när han eller hon varit inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Arbetsökande återinträder i garantin i direkt eller nära anslutning till att de har orsakat sin arbetslöshet

IAF har under granskningen noterat att de allra flesta arbetsökande fick ett nytt programbeslut direkt efter att de har orsakat sin arbetslöshet, eller i nära anslutning till det, och att de skrevs in i programmet i samma omfattning som tidigare.

Förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin samt förordningen om jobbgaranti för ungdomar anger att den som har skrivits ut ur garantin har möjlighet att återinträda i den. Förutsättningen är att han eller hon inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor och inte heller erbjuds en anställning.³⁷ Vidare står följande i handläggarstöden³⁸ för garantierna:

”En arbetsökande saknar rätt till återinträde om den erbjudits anställning men tackat nej. Med anställning avses såväl tillsvidareanställning som allmän visstidsanställning. Med andra ord är det tillräckligt att den enskilde har erbjudits ett vikariat men avstått från detta för att han eller hon inte ska återanvisas till garantin. Däremot finns möjlighet till återinträde efter egen uppsägning.”

- ✓ IAF bedömer att möjligheten till återinträde, i direkt eller nära anslutning till att programdeltagaren orsakat sin arbetslöshet, innebär att syftet med

³⁶ Ds 2013:59. *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.* s. 78.

³⁷ 14 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och 11 § förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

³⁸ AFHS 96/2011 *Jobb- och utvecklingsgarantin*, 2016-09-26, s. 28. Se även AFHS 3/2011 *Jobbgaranti för ungdomar*, 2017-01-02, s. 25.



sanktionsreglerna inte uppnås, i de fall där programdeltagaren inte har en giltig anledning att lämna sitt arbete.

Då förordningarna anger att det finns en möjlighet till återinträde i de fall den arbetssökande inte uppfyller ett arbetsvillkor eller inte har erbjudits en anställning saknar Arbetsförmedlingen i nuläget förutsättningar att agera annorlunda i dessa ärenden.

Tiden för när den avstängningsgrundande händelsen inträffade har varierat beroende på angivet händelsedatum

Arbetsförmedlingen ska i underrättelsen ange datum för händelsen som föranledde underrättelsen. I ärenden där det genom programdeltagarens aktivitetsrapport framkommit att han eller hon inte aktivt sökt lämpliga arbeten har händelsedatumet varierat. Detta beror med största sannolikhet på att bedömningen om programdeltagaren har varit aktivt arbetssökande i regel gäller en period innan aktivitetsrapporten lämnas in och granskas, och inte ett specifikt datum.

IAF har noterat att enheten Ersättningsprövning i de flesta ärenden fattade sitt beslut utifrån det datum som arbetsförmedlaren angav som händelsedatum. En följd av denna hantering är att händelsedatumet och tiden när den avstängningsgrundande händelsen inträffade varierade i dessa ärenden.

IAF konstaterar att ovanstående hantering ytterst kan leda till att programdeltagare som inte har ansetts aktivt arbetssökande under samma månad och när det sista trappsteget gör detta vid olika tidpunkter. Detta får till följd att programdeltagare som har rätt till inkomstbaserat aktivitetsstöd, efter verkställd avstängning, förlorar sin rätt till detta vid olika tidpunkter.

- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver säkerställa en enhetlig hantering vid bestämmande av händelsedatum när det genom programdeltagarens aktivitetsrapport framkommer att han eller hon inte varit aktivt arbetssökande.

Hanteringen skiljer sig åt när flera underrättelser inom samma åtgärdstrappa har inkommit i nära anslutning till varandra

Det varierar om programdeltagarna får en eller flera sanktioner när flera underrättelser har inkommit i nära anslutning till varandra och inom samma åtgärdstrappa, för en och samma person. IAF har uppfattat att detta delvis beror på hur snabbt enheten Ersättningsprövning börjar handlägga de aktuella underrättelserna. IAF kan konstatera att detta arbets sätt leder till att programdeltagarna behandlas olika beroende på hur snabbt enheten påbörjar handläggningen när underrättelsen har inkommit.



Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd³⁹ framgår att ”varje händelse ska bedömas för sig. Ett beslut ska fattas för varje händelse även om flera händelser hanteras samtidigt.”

IAF har även tagit del av information om hantering av sanktionsbeslut inom aktivitetsstödet från VIS⁴⁰. Det framgår bland annat att enheten Ersättningsprövning ibland inte hinner handlägga och kommunicera ett ärende innan nästa ärende kommer in. Detta kan hända när sanktionsgrundande händelser inträffar med korta mellanrum, eller när enheten har långa handläggningstider på grund av högt ärendeflöde. Vidare framgår att när det finns flera händelser som ännu inte hunnit handläggas och kommuniceras med kunden, kommer dessa att hanteras inom ramen för ett och samma beslut. Genom denna rutin anser Arbetsförmedlingen att de uppfyller det grundläggande syftet med reformen, det vill säga att sanktionerna ska ha en korrigerande effekt och ge den arbetssökande möjligheten att ändra sitt agerande för att undvika nya sanktioner.

- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver se över hanteringen när flera underrättelser inkommer i nära anslutning till varandra så att programdeltagarna behandlas lika.

Arbetsförmedlingen har i samband med ett återföringsmöte med IAF angett att de från och med den 3 februari 2017 har ändrat sin rutin.⁴¹ Den nya rutinen innebär att innan beslut fattas i ett ärende, sammanläggs nya inkommande ärenden i samma åtgärdsstrappa fram tills beslut fattas i det initiala ärendet.

IAF avser att i ett kommande uppdrag se över hanteringen av sammanlagda underrättelser och konsekvenserna av den.

Majoriteten av underrättelserna innehöll en motivering men mindre än hälften innehöll underlag

Nästan samtliga underrättelser som enheten Ersättningsprövning fattade ett beslut om innehöll en motivering till varför de hade skickats. Dock innehöll mindre än hälften av ärendena någon form av underlag.

- ✓ Det underlag som ligger till grund för underrättelsen bör bifogas. Anledningen är att enheten Ersättningsprövning ska få det underlag som krävs för att utreda ärendet när de mottar underrättelsen.

Även om enheten Ersättningsprövning har tillgång till AIS är det arbetsförmedlarna som genom sin kontrollfunktion initierar ärendet. Därmed bör de också bifoga relevanta underlag som ligger till grund för underrättelsen.

³⁹ AFHS 4/2015. *Sanktioner enligt förordningen om aktivitetsstöd*, 2016-02-01, s. 11.

⁴⁰ Information från VIS, Arbetsförmedlingens intranät, daterad den 6 juli 2015.

⁴¹ Återföringsmöte med Arbetsförmedlingen den 22 mars 2017.



8 Uppföljning

Arbetsförmedlingen ska till IAF redogöra för vidtagna åtgärder utifrån följande brister och förbättringsområden som IAF har identifierat:

- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver utreda och säkerställa att sjukdom som meddelas i efterhand utgör ett godtagbart skäl.
- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver säkerställa att de gör en självständig utredning och att det finns underlag som styrker enhetens beslut.
- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver utreda och vid behov pröva ärenden där programdeltagaren kan antas ha orsakat sin arbetslöshet när han eller hon varit inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program.
- ✓ Enheten Ersättningsprövning behöver säkerställa en enhetlig hantering vid bestämmande av händelsedatum när det genom programdeltagarens aktivitetsrapport framkommer att han eller hon inte varit aktivt arbetssökande.

Den skriftliga redogörelsen ska vara IAF tillhanda senast den 19 maj 2017.



9 Käll- och litteraturförteckning

Författningar

Förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2015:4) om godtagbara skäl för programdeltagare att inte aktivt söka lämpliga arbeten enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete.

Offentliga tryck

Proposition 2012/13:12. *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*

DS 2013:59. *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.*

IAF:s rapporter

IAF 2016:2, *Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd.*

IAF 2016:4, *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när sökande misskött sitt arbetssökande, marknadsområde Södra Mälardalen Östergötland.*

IAF 2016:23, *Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen.*

Arbetsförmedlingens interna dokument

AFHS 4/2015. *Sanktioner enligt förordningen om aktivitetsstöd, 2016-02-01.*

AFHS 5/2015. *Meddelande till a-kassa eller enheten Ersättningsprövning, 2016-02-01.*

AFHS 96/2011 *Jobb- och utvecklingsgarantin, 2016-09-26.*

AFHS 3/2011 *Jobbgaranti för ungdomar, 2017-01-02.*

Övrigt

Minnesanteckningar från uppstartsmöte med Arbetsförmedlingen den 22 juni 2016.

Arbetsförmedlingens svar till IAF den 4 juli 2016.

Enhetens Ersättningsprövnings yttrande över IAF:s granskningsprotokoll den 29 november 2016.

Arbetsförmedlingens kommentarer på den preliminära slutrapporten den 22 mars 2017.

10 Bilagor

Bilaga 1: Förteckning över regelverk

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd

Varning och avstängning från rätt till ersättning

14 a § En programdeltagare ska varnas om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl

1. inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,
2. inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
3. inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt,
4. inte sökt anvisat lämpligt arbete, eller
5. inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Om programdeltagaren missköter arbetssökandet enligt första stycket vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning. Avstängningstiden ska vara 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället, 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället och 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle. Förordning (2014:875).

14 b § En programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning i

5 ersättningsdagar om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl

1. avvisat ett erbjudet lämpligt arbete,
2. genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller
3. avvisat någon insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet.

Om programdeltagaren förlänger tiden i arbetslöshet enligt första stycket vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle. Förordning (2014:875).

14 c § En programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning i

45 ersättningsdagar om han eller hon under programtid

1. utan giltig anledning lämnat sitt arbete, eller
2. på grund av otillbörligt uppträdande skilts från sitt arbete.

Programdeltagaren ska dock stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att anställningen skulle ha varat högst 10 dagar. Förordning (2014:875).

14 d § Vid bedömningen enligt 14 a § av om programdeltagaren har godtagbart skäl för att inte aktivt söka lämpliga arbeten ska hänsyn tas till det program som deltagaren deltar i och vilket skede av programmet deltagaren är i.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om i vilka fall en deltagare ska anses ha godtagbara skäl för att inte aktivt söka lämpliga arbeten med hänsyn till det program som deltagaren deltar i och vilket skede av programmet deltagaren är i. Förordning (2014:875).

14 e § Bestämmelsen i 44 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska tillämpas vid bedömningen enligt 14 a eller 14 b § av om ett arbete är lämpligt.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete. Förordning (2014:875).

14 f § En giltig anledning att lämna ett arbete enligt 14 c § är att en programdeltagare av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller till något annat arbete hos arbetsgivaren. Hälsoskälerna ska vara styrkta genom ett läkarintyg som utfärdats innan anställningen upphör. Förordning (2014:875).

14 g § En programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan om ett förhållande som är av betydelse för rätt till ersättning.

Ett beslut enligt första stycket ska avse 130 ersättningsdagar. Om det finns förmildrande omständigheter får avstängningen avse färre dagar, dock lägst 45 ersättningsdagar, och om det finns försvårande omständigheter får avstängningen avse fler dagar, dock högst 195 ersättningsdagar. Förordning (2014:875).

14 h § Avstängningen ska gälla

1. från och med den dag då grunden för avstängningen inträffade, om avstängningen har beslutats enligt 14 a, 14 b eller 14 c §, och
2. från och med den dag då Försäkringskassan inledde utredning av grunden för avstängningen, om avstängningen har beslutats enligt 14 g §.

Om ett förhållande som medför avstängning inträffar under en pågående avstängning, ska dock den nya avstängningen gälla från utgången av den föregående.

I avstängningstiden ingår dagar som det skulle ha lämnats aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för om avstängning inte hade skett och dagar då programdeltagaren utfört förvärvsarbete. Förordning (2014:875).

14 i § En avstängning enligt 14 a, 14 b eller 14 c § får inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från den dag då avstängningen började gälla enligt 14 h §. Förordning (2014:875).

14 j § Arbetsförmedlingen beslutar i frågor om varning och avstängning enligt 14 a, 14 b och 14 c §§. När avstängning har beslutats ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet samt om grunden för avstängning och dagen då grunden för avstängning inträffade. Försäkringskassan beslutar vilka dagar som ingår i avstängningstiden.

Försäkringskassan beslutar i frågor om avstängning enligt 14 g §. Förordning (2014:875).

14 k § Ärenden om varning eller avstängning ska behandlas skyndsamt.

Ett beslut om varning eller avstängning gäller omedelbart. Förordning (2014:875).

14 l § Arbetsförmedlingen får besluta att en programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning för tid till dess att ett ärende har avgjorts, om det finns sannolika skäl att anta att myndigheten kommer att stänga av deltagaren från rätt till ersättning enligt 14 a, 14 b eller 14 c §. Avstängningen ska avse det antal ersättningsdagar som kan antas komma att gälla enligt ett slutligt beslut. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet.

Försäkringskassan får besluta om ersättning till en programdeltagare för tid till dess att ett ärende har avgjorts, om

1. ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål,
2. Arbetsförmedlingen beslutat att stänga av deltagaren från rätt till ersättning enligt första stycket eller enligt 14 a, 14 b eller 14 c §, eller
3. det finns sannolika skäl att anta att Försäkringskassan kommer att stänga av deltagaren från rätt till ersättning enligt 14 g §.

Försäkringskassans beslut enligt andra stycket ska avse den ersättning som kan antas gälla enligt ett slutligt beslut i ärendet. Förordning (2014:875).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2015:4) om godtagbara skäl för programdeltagare att inte aktivt söka lämpliga arbeten enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

beslutade den 2 mars 2015.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskriver följande med stöd av 14 d § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Tillämpningsområde

1 § Denna författning innehåller föreskrifter om godtagbara skäl för att inte aktivt söka lämpliga arbeten enligt 14 a § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd för en programdeltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller i programinsatser som berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Särskilda arbetsmarknadspolitiska program och programinsatser

2 § En programdeltagare ska anses ha godtagbara skäl för att inte aktivt söka lämpliga arbeten under hela den period som programdeltagaren deltar i något av följande arbetsmarknadspolitiska program eller programinsatser.

1. arbetslivsintroduktion,
2. stöd till start av näringsverksamhet, eller
3. förberedande insatser som är individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete.

Insatserna kan i dessa fall bestå av

- a) aktiviteter inom ramen för vägledning eller platsförmedling,
- b) fördjupad kartläggning och vägledning, eller
- c) aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering.

Godtagbara skäl under en begränsad period

3 § Under en begränsad period kan det även vid deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska program eller programinsatser än vid 2 § finnas godtagbara skäl för en programdeltagare att inte aktivt söka lämpliga arbeten, om programdeltagaren för en kortare tid behöver insatser av vägledande, rehabiliterande, orienterande karaktär eller annan insats för att programmet ska kunna fullgöras.

Denna författning träder i kraft den 1 april 2015 och ska tillämpas från och med den 2 mars 2015.

Bilaga 2: IAF:s bedömningsgrunder vid granskningen

IAF har genomfört denna granskning både utifrån det som fanns dokumenterat i beslutsärendet i ABS, men också utifrån dokumentationen i AIS eftersom enheten har möjlighet att inhämta ytterligare underlag till sin utredning därifrån.

IAF har vid ärendegranskningen använt följande bedömningsgrunder.

Gemensamma bedömningsgrunder för samtliga granskade ärenden

- Innehöll ärendet en utredning och ett underlag som styrkte det beslut som enheten har fattat?
- Fanns det stöd i regelverket för det beslut som enheten har fattat?
- Överensstämde bakgrunden och motiveringen i de beslut som skickades till programdeltagaren?
- Var enhetens beslutsmotivering korrekt?
- Överensstämde datum för sanktion med händelsedatumet i underrättelsen?
- Hänvisade beslutet till en korrekt sanktionsgrund?

Bedömningsgrunder för beslut med anledning av att programdeltagaren misskött sitt arbetsökande enligt 14 a FAS

Inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan 14 a § 1

- Har enheten utrett om programdeltagaren har haft godtagbara skäl att inte medverka till att upprätta en handlingsplan?
- Fanns tiden för besöket dokumenterat i en kallelse, som aktivitet i handlingsplan, muntligt eller via e-post?

Inte besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör vid en överenskommen tidpunkt 14 a § 3

- Har enheten utrett om programdeltagaren har haft godtagbara skäl att inte besöka eller ta kontakt enligt överenskommelse? Med kontakt avses möte men också annan kontakt såsom telefon och e-post.
- Fanns tiden för besöket dokumenterat i en kallelse, som aktivitet i handlingsplan, muntligt eller via e-post?

Inte sökt anvisat lämpligt arbete 14 a § 4

- Har enheten utrett om programdeltagaren har haft godtagbara skäl att inte söka det anvisade arbetet?
- Har enheten utrett om arbetet var lämpligt utifrån handlingsplanen och IAFFS 2015:3?

Inte aktivt sökt lämpliga arbeten 14 a § 5

- Har enheten tillämpat IAFFS 2015:4 korrekt vid bedömningen om programdeltagaren har haft godtagbara skäl att inte vara aktivt arbetssökande?
- Har enheten, utifrån ett relevant underlag, bedömt om programdeltagaren inte aktivt sökt lämpliga arbeten?

I samtliga granskade ärenden som avsåg att programdeltagaren inte aktivt sökt lämpliga arbeten har IAF, förutom underlaget⁴² i ärendet, tagit del av programdeltagarens handlingsplan vid bedömningen av ärendet. I den ska det framgå vilka krav Arbetsförmedlingen ställer på programdeltagaren. Den ska även beskriva arbetssökandets inriktning samt vilka aktiviteter som bedöms nödvändiga för att komma närmare ett arbete. Den ska även innehålla eventuella begränsningar som kan påverka programdeltagarens arbetssökande.

Bedömningsgrunder för beslut med anledning av att programdeltagaren förlängt tiden i arbetslöshet 14 b § FAS

- Fanns det ett konkret erbjudande om arbete som programdeltagaren tackade nej till?
- Har enheten utrett om arbetet var lämpligt?
- Har enheten utrett om programdeltagaren har haft godtagbara skäl att förlänga sin tid i arbetslöshet?

Bedömningsgrunder för beslut med anledning av att programdeltagaren orsakat sin arbetslöshet 14 c § FAS

- Har enheten utrett om programdeltagaren orsakade sin arbetslöshet inom ramen för programmet?
- Har enheten utrett om programdeltagaren har haft en giltig anledning av lämna ett arbete inom ramen för programmet?

⁴² I de allra flesta granskade ärenden fanns programdeltagarens aktivitetsrapport för den aktuella perioden.

Bilaga 3: Rampopulation och urval

Rampopulation

Rampopulationen består av beslut som enheten Ersättningsprövning fattat under perioden februari till juli 2016 för deltagare som deltagit i de arbetsmarknadspolitiska programmen:

- Jobb- och utvecklingsgarantin inklusive sysselsättningsfasen
- Jobbgaranti för ungdomar
- Arbetsmarknadsutbildning
- Arbetspraktik

Urval

Rampopulationen delades in i 9 strata⁴³ utifrån vilken orsak som underrättelsen grundades på, se tabell b 3.1.

Urvalets totala storlek räknades fram på följande sätt:

$$n \geq \frac{1}{\frac{m^2}{4 \times p \times q} + \frac{1}{N}}$$

Där p = andel i procent med viss egenskap,

$q = 1 - p$ = andel i procent utan viss egenskap

m = önskad felmarginal i procent

N = antal objekt i populationen

p antogs vara 50 procent och den önskade felmarginalen 5 procent.

Vid allokeringen valdes en totalundersökning av alla 36 beslut gjorda i stratum AF14C1/C2, det vill säga beslut efter underrättelse där det kunde antas att programdeltagaren hade orsakat sin arbetslöshet enligt 14 c § FAS.

Resterande urval fördelades sedan med strategisk allokering i syfte att få en tillräcklig mängd beslut från respektive underrättelseorsak. Antalet beslut i dessa stratum slumpades med ett obundet slumpmässigt urval (OSU). Urvalet innehöll 365 beslut efter underrättelse där det kunde antas att programdeltagaren hade misskött arbetssökandet eller förlängt tiden i arbetslöshet enligt 14 a – 14 b §§ FAS.

⁴³ Två stratum är i hopslagna i tabellen.

Tabell b.3.1 : Rampopulation och urvalsstorlek totalt och uppdelat på underrättelseorsak

Underrättelseorsak	Rampopulation antal	Urval antal
AF14A1	101	20
AF14A3P1/P2	24 198	175
AF14A4	205	20
AF14A5	2 866	75
AF14B1	302	25
AF14B2	268	20
AF14B3	568	30
AF14C1/C2	36	36
Totalt	28 544	401

* 2 ärenden gällde personer med skyddad identitet och ingår inte i resultatredovisningen

Bilaga 4 Antal sökande i program med aktivitetsstöd och antal lämnade underrättelser uppdelat per månad

Syftet med bilagorna är att ge en bild av omfattningen av antalet inskrivna arbetssökande i program i relation till hur många underrättelser som lämnades till enheten Ersättningsprövning under urvalsperioden.⁴⁴

Tabell b.4.1: Antal sökande i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd, februari – juli 2016 uppdelat per program

	Februari	Mars	April	Maj	Juni	Juli
Jobb- och utvecklingsgarantin*	104 474	104 376	103 691	102 050	99 125	99 174
Jobbgaranti för ungdomar	25 161	24 012	22 645	20 695	17 541	16 544
Utbildningsanvisning/ Arbetsmarknadsutbildning	6 505	6 495	6 417	6 401	5 853	5 149
Arbetspraktik	5 688	6 450	6 817	6 650	4 466	3 171
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	410	530	675	823	1 110	1 191
Stöd till start av näringsverksamhet	1 439	1 526	1 650	1 683	1 691	1 632
Förberedande insatser	37 245	36 693	35 706	35 714	34 221	33 546
Arbetsträning med handledare	1 492	1 647	1 659	1 654	1 531	1 276
Arbetsträning inom praktiskt basår	51	49	49	45	39	36
Totalt	182 465	181 778	179 309	175 715	165 577	161 719

* inklusive sysselsättningsfasen

Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik

Tabell b.4.2: Antal sökande i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd, februari – juli 2016 uppdelat på kön

Sökande i program med aktivitetsstöd	Februari	Mars	April	Maj	Juni	Juli
Män	100 691	100 637	98 970	96 319	90 736	88 906
Kvinnor	81 774	81 141	80 339	79 396	74 841	72 813

Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik

⁴⁴ Antalet lämnade underrättelser är inte detsamma som antalet fattade beslut under perioden.

Tabell b.4.3: Antal lämnade underrättelser till enheten Ersättningsprövning februari – juli 2016, totalt och fördelat på program, kön och ålder

	Februari	Mars	April	Maj	Juni	Juli
Totalt per månad	22 188	26 125	25 234	25 059	27 009	24 117
<i>Program</i>						
Jobb- och utvecklingsgarantin	11 407	13 206	13 421	13 027	14 872	13 809
Jobbgaranti för ungdomar	6 646	7 204	6 773	6 910	6 923	5 464
Utbildningsanvisning/ Arbetsmarknadsutbildning	1 173	1 400	1 266	1 239	1 247	979
Arbetspraktik	948	1 129	1 212	1 177	1 014	660
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	25	32	49	116	135	371
Stöd till start av näringsverksamhet	114	84	119	110	115	98
Förberedande insatser	1 875	3 070	2 394	2 474	2 703	2 736
Okänt program	-	-	-	6	-	-
<i>Kön*</i>						
Kvinnor	8 476	10 017	9 613	9 502	10 618	9 462
Män	13 675	16 076	15 599	15 531	16 361	14 620
<i>Ålder</i>						
– 24	8 071	9 114	8 782	8 974	9 221	7 811
25-34	5 785	6 933	6 530	6 624	6 900	6 315
35-54	6 258	7 621	7 510	7 259	8 371	7 556
55 -	2 074	2 457	2 412	2 202	2 517	2 435

Källa: IAF:s AF-databasen

* Differensen mellan kolumnen totalt per månad och kön beror på oregistrerade uppgifter i databasen huruvida programdeltagaren var man eller kvinna.

Tabell b.4.4: Antal lämnade underrättelser till enheten Ersättningsprövning februari – juli 2016, fördelat på underrättelseorsak

	Februari	Mars	April	Maj	Juni	Juli
<i>Underrättelseorsak</i>						
14 a § FAS						
Inte medverkat till att upprätta en handlingsplan	19	20	20	22	26	12
Inte lämnat en aktivitetsrapport inom utsatt tid*	17 160	20 798	19 261	18 208	20 286	18 465
Inte besökt eller tagit kontakt med arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt	4 322	4 572	5 113	5 855	5 817	5 051
Inte sökt anvisat lämpligt arbete	23	47	32	54	40	31
Inte aktivt sökt lämpliga arbeten	445	480	555	622	598	411
14 b § FAS						
Avvisat ett erbjudet lämpligt arbete	60	67	57	76	63	30
Genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd	34	46	62	80	52	40
Avvisat någon insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet	124	87	131	129	116	69
14 c § FAS						
Utan giltig anledning lämnat sitt arbete	1	7	3	12	10	8
På grund av otillbörligt uppträdande skilts från sitt arbete	0	1	0	1	1	0

Källa: IAF:s AF-databasen

* Underrättelseorsaken har inte ingått i granskningen.

Bilaga 5: Skattning av resultat för hela populationen

Viktberäkning och estimation

Vid skattning av resultat för hela populationen beräknas en vikt för varje ärende i urvalet. Med hjälp av den vikten kan man beräkna resultat för hela populationen och inte bara för urvalet. Resultatet i tabell b.5.1 visar skattade totala antalet ärenden i populationen med eller utan ett påpekande med 95 procent konfidensintervall.

Tolkning av resultat: Det sanna antalet ärenden med påpekanden totalt i populationen ligger med 95 procents säkerhet i intervallet 1 206 och 3 127.

Tabell b.5.1: Skattat totalt antal och konfidensintervall för antal ärenden med och utan påpekanden.

Påpekade ärenden	Urval Antal (%)	Skattat antal totalt	Skattad undre gräns	Skattad övre gräns
Ja	43 (8 %)	2 166	1 206	3 127
Nej	356 (92 %)	26 345	25 384	27 307

Skattningsförfarandet i tekniska termer

Målstorhet

Låt y beteckna en undersökningsvariabel och y_k dess värde för individ $k = 1, 2, \dots, N$ där N betecknar populationens storlek. Den sanna populationstotalen ges då av

$$t = \sum_{k=1}^N y_k$$

Detta är alltså en summering av samtliga variabelvärden. Notera att om y är en numerisk variabel, till exempel antal timmar en anställd lägger på ett visst arbetsmoment, så utgör t totalt antal timmar i populationen som läggs på arbetsmomentet. Om y däremot är en kategorisk variabel kodad 1 för en sökt egenskap och 0 i övrigt utgör t antalet individer med den sökta egenskapen. Om exempelvis orsaken till att en ansökan inte är komplett kodas så att 1 = "Otillräcklig sökaktivitet" och 0 i övrigt blir t antalet ansökningar med "Otillräcklig sökaktivitet".

Estimation

Populationen stratifieras på $h = 1, 2, \dots, H$ stratum. I den här undersökningen används $H = 9$ stratum. Antal individer i ett stratum betecknas N_h . Summeras stratumantalet över alla stratum får man populationsantalet, det vill säga $N = \sum_{h=1}^H N_h$. Ett urval av storlek n_h dras inom varje stratum som ett obundet slumpmässigt urval. Summeras samtliga urvalsstorlekar per stratum fås den totala urvalsstorleken, det vill säga $n = \sum_{h=1}^H n_h$. Urvalssannolikheten inom varje stratum ges av n_h/N_h och den uppräkningsvikt (designvikt) som kopplas till varje utvald individ är inversen av urvalssannolikheten, det vill säga

$$d_k = \frac{N_h}{n_h}$$

Om inget bortfall hade uppstått kan populationstotalen t skattas enligt

$$\hat{t} = \sum_{k=1}^n d_k y_k$$

Dock förekommer det bortfall i denna undersökning. Metoden att kompensera för bortfallet är via så kallad rak uppräknings inom stratum. Detta innebär att de svarande betraktas som urvalet. Det bakomliggande antagandet är att bortfallet sker slumpmässigt inom varje stratum. Uppräkningsvikten blir då

$$w_k = \frac{N_h}{m_h}$$

där m_h betecknar antalet svarande inom ett stratum. Totalt antal svarande betecknas m_h , det vill säga $m = \sum_{h=1}^H m_h$. Estimatorn som används för att producera skattningar av totaler i rapporten ges därefter av

$$\hat{t} = \sum_{k=1}^m w_k y_k$$

För att skatta ett medelvärde eller en andel i populationen behöver först målstorheten formuleras. Den ges av

$$\bar{y} = \frac{t}{N} = \frac{\sum_{k=1}^N y_k}{N}$$

Notera att om variabeln y är orsaken till att en ansökan inte är komplett och den kodas så att 1 = "Otillräcklig sökaktivitet" och 0 i övrigt blir \bar{y} andelen ansökningar i populationen med "Otillräcklig sökaktivitet". Med den kodningen behöver man beteckningsmässigt därför inte skilja på medelvärden och andelar.

Skattningen av medelvärden och andelar, med hänsyn taget till bortfallet (rak uppräknings), görs i rapporten på följande sätt

$$\hat{y} = \frac{\hat{t}}{\hat{N}} = \frac{\sum_{k=1}^m w_k y_k}{\sum_{k=1}^m w_k}$$

Notera att skattningen av populationsantalet $\hat{N} = \sum_{k=1}^m w_k = N$ i fallet med stratifierat OSU.

Konfidensintervall

För att beräkna ett konfidensintervall behöver variansen för estimatorn skattas. I fallet med en total ges en varians estimator av

$$\hat{V}(\hat{t}) = \sum_{h=1}^H N_h^2 \frac{1 - \frac{m_h}{N_h}}{m_h} S_h^2$$

där

$$S_h^2 = \frac{1}{m_h - 1} \left[\sum_{k=1}^{m_h} y_k^2 - \frac{1}{m_h} \left(\sum_{k=1}^{m_h} y_k \right)^2 \right]$$

är den vanliga variansen för variabel y inom stratum h . Därefter bildas ett 95-procentigt konfidensintervall för t genom

$$\hat{t} \pm 1,96 \sqrt{\hat{V}(\hat{t})}$$