

Arbetsförmedlingens kontrollarbete

Rapport 2018:15



Om IAF

IAF har regeringens och riksdagens uppdrag att verka för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring.

Vi har bemyndigande att utfärda föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringen.

I instruktionen uttrycks att IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.

Vi ska också följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.

Dessutom har vi tillsyn över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans arbete med sanktioner inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.



Förord

IAF har fått i uppdrag i regleringsbrevet för 2018 att

granska Arbetsförmedlingens kontrollarbete inom arbetslöshetsförsäkringen och inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. IAF ska även granska tillämpningen av åtgärdsregelverket inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. Om IAF konstaterar avvikelser vad gäller Arbetsförmedlingens arbete i relation till regelverket ska konsekvenserna av avvikelserna analyseras, både ur den enskildes och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Inom ramen för uppdraget har ytterligare tre rapporter publicerats under hösten 2018. Denna rapport utgör IAF:s slutredovisning av uppdraget.

Arbetsförmedlingen har en avgörande roll då de genom sina kontakter med den arbetssökande fortlöpande ska säkerställa att reglerna och villkoren för att få ersättning efterlevs. När Arbetsförmedlingens kontrollarbete inte genomförs eller inte fungerar som avsett får det konsekvenser för den enskilde, samhället och arbetslöshetsförsäkringens omställningsfunktion och legitimitet.

Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska relevanta delar av rapportutkastet.

Rapporten har föredragits av Patricia Söderström. I arbetet har även Erik Grape, Eva Nordström, Gunilla Wandemo och Maria Wiklund deltagit. Vid den slutliga beredningen av ärendet har Lena Aronsson och Annelie Westman deltagit. Generaldirektören har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 30 oktober 2018

Peter Ekborg
Generaldirektör

Patricia Söderström
Utredare



Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	6
1 Inledning	8
1.1 Syfte.....	8
1.2 Metod.....	8
1.3 Rapportens disposition	9
DEL 1: ARBETSFÖRMEDLINGENS KONTROLLARBETE	11
2 Vad innebär Arbetsförmedlingens kontrollarbete?	11
2.1 Olika former av kontroll.....	12
2.2 Hur följer Arbetsförmedlingen upp sitt kontrollarbete?	13
3 Inskrivning	15
3.1 Inskrivning på Arbetsförmedlingen	15
4 Den individuella handlingsplanen	17
4.2 IAF:s granskningar.....	19
5 Aktivetsrapporter	22
5.1 Aktivetsrapporterna ska granskas	22
5.2 IAF:s granskningar.....	26
6 Kontakter och besök	28
6.1 Kontakter är en viktig del i förmedlingsarbetet	28
6.2 IAF:s granskningar.....	30
7 Anvisning till lämpligt arbete	32
7.1 Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar	32
7.2 IAF:s granskningar.....	34
8 Underrättelser	36
8.1 Underrättelser skapas på olika sätt	36
8.2 IAF:s granskningar.....	38
9 Kontrollarbetet när den arbetssökande är hos en extern anordnare	41
9.1 Uppgiftsskyldighet.....	42
9.2 IAF:s granskningar.....	43



10	Hur påverkas kontrollarbetet av Förnyelseresan och digitaliseringen?.....	45
10.1	Förnyelseresan och digitalisering av tjänsteutbudet	45
10.2	Den nya strategin för arbetslöshetsförsäkringen.....	46
DEL 2: TILLÄMPNINGEN AV SANKTIONSREGELVERKET.....		48
11	Sanktionsbeslut i de arbetsmarknadspolitiska programmen	48
11.1	Antalet underrättelser och andel sanktioner.....	48
11.2	IAF:s granskningar.....	49
DEL 3: AVVIKELSER FRÅN REGELVERKET OCH KONSEKVENSER AV DESSA..		53
12	Arbetsförmedlingens avvikelser från regelverket	54
12.1	Arbetsförmedlingens kontrollarbete brister i flera delar av kontrollkedjan..	54
13	Samhällsekonomiska konsekvenser av den bristande kontrollen.....	57
13.2	Arbetet med handlingsplaner och aktivitetsrapporter	59
13.3	Kontrollen av platsanvisningar.....	61
13.4	Kontrollen när arbetssökande deltar i externa tjänster.....	61
13.5	Många underrättelser lämnas inte	62
13.6	Används programplatser effektivt?	62
13.7	Bristande dokumentation och möjlighet att följa upp.....	63
14	Konsekvenser för den arbetssökande av den bristande kontrollen	64
14.1	Arbetet med handlingsplaner och aktivitetsrapporter	64
15	Oklart vad Förnyelseresan innebär för kontrollfunktionen	66
16	Käll- och litteraturförteckning	67
16.1	Författningar	67
16.2	Offentligt tryck.....	67
16.3	IAF:s rapporter	67
16.4	Arbetsförmedlingens handläggare.....	68
16.5	Material från Arbetsförmedlingens intranät	68
16.6	Material från Arbetsförmedlingens externa webb.....	69
16.7	Litteratur.....	69
16.8	Övriga källor.....	70
17	Bilagor.....	71
17.1	Bilaga 1, IAF:s bedömning av brister	71



Sammanfattning

Arbetsförmedlingen har en avgörande roll för att kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen ska fungera som avsett. Genom sina kontakter med den arbetssökande ska de fortlöpande säkerställa att reglerna och villkoren för att få ersättning följs. Arbetslöshetskassan och enheten Ersättningsprövning kan i de flesta fall inte utreda och besluta om eventuella sanktioner utan att först ha fått information från Arbetsförmedlingen om att det kan finnas skäl att tro att en arbetssökande inte har levt upp till regelverkets krav. När Arbetsförmedlingens kontrollarbete inte utförs eller inte fungerar som avsett får det konsekvenser för den enskilde, samhället och arbetslöshetsförsäkringens omställningsfunktion och legitimitet.

Rapporten redovisar IAF:s samlade kunskap om Arbetsförmedlingens kontrollarbete och bygger bland annat på tidigare IAF-granskningar vars resultat fortfarande är aktuella, och på resultat från nya granskningar som IAF initierat inom ramen för uppdraget. Konsekvensanalysen i rapporten har begränsats till bredare resonemang om vad Arbetsförmedlingens avvikelser från regelverket och brister i kontrollarbetet leder till.

Omfattande avvikelser från regelverket och brister i kontrollarbetet

IAF:s granskning visar på omfattande avvikelser från regelverket i Arbetsförmedlingens kontroll av de arbetssökande inom arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen. Avvikelser har konstaterats i de flesta delarna av kontrollkedjan. Bland annat lever inte Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter upp till de krav som regelverket ställer på myndigheten. Exempel på detta är att många arbetssökande saknar en handlingsplan och att granskningarna av aktivitetsrapporterna i många fall är bristfälliga. Arbetsförmedlingen brister även i sin skyldighet att underrätta arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning när det kan antas att den arbetssökande inte uppfyller reglerna och villkoren för rätt till ersättning. Exempel på detta är att hälften av arbetsförmedlarna själva har uppgett att de inte lämnat alla underrättelser som de borde.



Samhällsekonomiska konsekvenser av Arbetsförmedlingens bristande kontrollarbete

Arbetsförmedlingens bristande kontrollarbete medför att sanktioner uteblir och att den arbetssökande riskerar att uppleva kontrollen och omställningskraven som låga. Detta försvagar omställningsfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen genom att försämra de tänkta handlingsdirigerande effekterna av sanktionssystemet. Dessutom leder sannolikt en allmän uppfattning om att kontrollen är låg till lägre ansträngningar att ta sig ur och undvika arbetslöshet. Det kan i sin tur leda till längre arbetslöshetstider, lägre sysselsättning, felaktiga utbetalningar och ökade statsfinansiella kostnader.

Arbetsförmedlingens bristande kontrollarbete kan även urholka förtroendet för välfärdssystemen och allmänhetens förtroende för den demokratiska processen kan komma att påverkas negativt om de lagar som stiftas inte efterlevs eller tillämpas.

Konsekvenser för den arbetssökande av Arbetsförmedlingens bristande kontrollarbete

En allvarlig konsekvens för den enskilde arbetssökande av att Arbetsförmedlingen avviker från regelverket är att förutsebarheten och därmed rättssäkerheten minskar. Förutsebarhet är ett viktigt rättssäkerhetskrav. Förutsebarhet förutsätter tydliga regler och en korrekt rättstillämpning, så att enskilda kan förutse hur ett ärende kommer att hanteras. Om enskilda inte kan förutse hur Arbetsförmedlingen kommer att agera i ett ärende skapar det otrygghet och bristande legitimitet för både regelverket och den offentliga förvaltningen.

Arbetsförmedlingens avvikelser från regelverket och brister i kontrollarbetet kan dessutom leda till att den enskilde går miste om extra stödinsatser som skulle kunna underlätta övergången till arbete. Fall som är lika riskerar även att behandlas olika, och resultera i olika mycket stöd och kontroll.



1 Inledning

1.1 Syfte

IAF har fått i uppdrag i regleringsbrevet för 2018 att

granska Arbetsförmedlingens kontrollarbete inom arbetslöshetsförsäkringen och inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. IAF ska även granska tillämpningen av åtgärdsregelverket inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. Om IAF konstaterar avvikelser vad gäller Arbetsförmedlingens arbete i relation till regelverket ska konsekvenserna av avvikelserna analyseras, både ur den enskildes och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Uppdraget syftar till att analysera eventuella avvikelser i Arbetsförmedlingens kontrollarbete utifrån regelverket. Därför är rapportens huvudsakliga fokus funna avvikelser. Om Arbetsförmedlingens arbete är utan avvikelser i de områden som IAF har identifierat som betydelsefulla för kontrollarbete, så redogörs även för detta.

1.2 Metod

Rapporten består av IAF:s samlade kunskap om Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Rapporten bygger bland annat på tidigare IAF-granskningar vars resultat fortfarande är aktuella, och på resultat från nya granskningar som IAF initierat inom ramen för uppdraget. Samtliga granskningar finns publicerade i separata rapporter. För information om metod och urval hänvisas till respektive granskning.

IAF har inom ramen för uppdraget även ställt frågor löpande till Arbetsförmedlingen om deras kontrollarbete, gjort statistikuttag samt tagit del av andra myndigheters och forskningsinstituts granskningar av Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har även fått möjlighet att i september 2018 ändra eller revidera sina tidigare svar om det skulle vara så att några av de tidigare svaren inte längre var aktuella.

I rapportens avslutande del analyseras de avvikelser från regelverket och brister i Arbetsförmedlingens kontrollarbete som IAF:s granskning har konstaterat.

1.2.1 Avgränsningar och förutsättningar för uppdraget

Uppdraget syftar till att granska hela Arbetsförmedlingens kontrollarbete inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet. Den begränsade tiden för genomförandet av uppdraget har medfört att IAF har prioriterat att granska de arbetsmoment hos Arbetsförmedlingen som innebär ett tillfälle för Arbetsförmedlingen att kontrollera den arbetssökande utifrån regelverken för



arbetslöshetsförsäkringen och ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. IAF redogör för vilka dessa arbetsmoment är under avsnitt 1.3.

I den statistik som redovisas, och som inte kommer från någon tidigare publicerad rapport, ingår följande sökandegrupper:

- **Öppet arbetslös heltid/deltid:** Arbetsökande som var antingen öppet arbetslösa, deltidsarbetslösa eller timanställda och som dessutom hade en ersättningsanmälan till arbetslöshetskassan.
- **Programdeltagare:** Arbetsökande som deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program som berättigar till aktivitetsstöd.
- **Etableringen:** Arbetsökande som deltog i etableringsprogrammet, antingen i programmets kartläggande del eller i planering med aktiviteter.

I arbetet med att ta fram statistik har IAF gjort statistikuttag uppdelat på kvinnor och män. Eftersom resultaten inte skiljer sig nämnvärt åt mellan dessa båda grupper redovisas inte statistiken uppdelad på kvinnor och män.

1.3 Rapportens disposition

Rapporten består av tre olika delar som utgår från uppdragets formulering.

Del 1 fokuserar framför allt på det kontrollarbete, kopplat till arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen¹ och etableringsersättningen, som utförs på de lokala arbetsförmedlingskontoren. IAF har valt att dela in Arbetsförmedlingens kontrollarbete i nedanstående moment:

- inskrivning som arbetsökande
- den individuella handlingsplanen
- aktivitetsrapportering
- kontakter och besök
- anvisning till lämpligt arbete
- underrättelser.

Kapitelindelningen i del 1 utgår från dessa tillfällen och redogör för vad IAF:s granskningar har visat för varje moment när det gäller Arbetsförmedlingens kontrollarbete på just det området.

¹ IAF kommer i den här rapporten att använda aktivitetsstöd som benämning för både aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.



Del 1 inleds med en generell beskrivning av Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Delens näst sista kapitel (kapitel 9) redogör för Arbetsförmedlingens kontrollarbete när den arbetssökande tar del av tjänster hos en kompletterande aktör. Delen avslutas med ett kapitel om Arbetsförmedlingens förnyelsearbete.

Del 2 redogör för tillämpningen av sanktionsregelverket för aktivitetsstöd och etableringsersättning. Här är fokus på Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövnings arbete.

Del 3 inleds med en redogörelse för vilka avvikelser från regelverket som finns i Arbetsförmedlingens kontrollarbete, för att sedan övergå i en analys av de konstaterade avvikelsernas konsekvenser, både ur den enskildes och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.



DEL 1: ARBETSFÖRMEDLINGENS KONTROLLARBETE

2 Vad innebär Arbetsförmedlingens kontrollarbete?

Den kontroll som Arbetsförmedlingen utför inom arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen är inriktad mot åtgärder för att säkerställa att den arbetssökande följer gällande regler och villkor för att ha rätt till ersättning och få delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. IAF har ställt ett antal skriftliga frågor till Arbetsförmedlingen om kontrollarbetet. Det här kapitlet utgår i huvudsak från Arbetsförmedlingens svar.

Arbetsförmedlingen ska kontrollera att de arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning eller som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan berättiga till aktivitetsstöd eller etableringsersättning² uppfyller de krav som regelverket ställer.


I rapporten benämns kontrollen som *Arbetsförmedlingens kontrollarbete inom arbetslöshetsförsäkringen och inom de arbetsmarknadspolitiska programmen*.

Arbetsförmedlingens övergripande uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen är att säkerställa att försäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.³ Arbetsförmedlingen beskriver att myndighetens kontrollarbete inom arbetslöshetsförsäkringen grundas på de situationer när myndigheten ska underrätta arbetslöshetskassan. ”En underrättelse ska lämnas om det kan antas att en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet, orsakar arbetslösheten eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till

Arbetsförmedlingen använder ordet *meddelande*. I rapporten använder IAF ordet *underrättelse*.

² Sedan den 1 januari 2018 är Arbetsförmedlingens insatser för vissa nyanländas etablering en del av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Deltagare som kan vara berättigade till etableringsersättning omfattas därmed av samma sanktionsregelverk som aktivitetsstödet.

³ 4 § 1 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.



ersättning. Myndighetens kontrollarbete är därmed inriktat mot de situationer som beskrivs i 16 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.”⁴

Arbetsförmedlingen beskriver att deras kontrollarbete inom de arbetsmarknadspolitiska programmen bland annat består av att arbetsförmedlarna på lokalkontoren eller kundtjänst ska underrätta myndighetens enhet Ersättningsprövning om det kan antas att en arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som berättigar till aktivitetsstöd eller etableringsersättning missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Inom de arbetsmarknadspolitiska programmen har Arbetsförmedlingen även i uppdrag att utreda och fatta beslut om eventuella sanktioner. Detta görs av enheten Ersättningsprövning.

Med åtgärder avses sanktionsbeslut. I rapporten använder IAF ordet *sanktion* och *sanktionsregelverk* i stället för åtgärd och åtgärdsregelverk.

2.1 Olika former av kontroll

Arbetsförmedlingen delar in kontrollarbetet i *kontroller med visst mått av utredning*, *kontroller med större mått av utredning* och *automatiserade kontroller*. Underlag till kontrollerna utgörs bland annat av den individuella handlingsplanen och aktivitetsrapporten, anvisning till lämpligt arbete och uppgifter från den arbetssökande eller kompletterande aktör.⁵

2.1.1 Kontroll med visst mått av utredning

Arbetsförmedlingen beskriver att den kontroll som myndigheten bedriver både inom arbetslöshetsförsäkringen och inom de arbetsmarknadspolitiska programmen främst sker reaktivt. Det innebär att arbetsförmedlaren ska reagera och underrätta arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning när det finns anledning att anta att en viss omständighet eller händelse har inträffat.⁶

Arbetsförmedlaren kan få kännedom om sådana omständigheter genom till exempel en avvikelserapport från en kompletterande aktör eller genom uppgifter från den arbetssökande.

⁴ Svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2018-03-09.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.



Det gäller bland annat i situationer när den arbetssökande

- inte står till arbetsmarknadens förfogande
- inte besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör
- inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan
- inte sökt anvisat lämpligt arbete.

2.1.2 Kontroll med större mått av utredning

Enligt Arbetsförmedlingen kräver kontrollen av om den arbetssökande aktivt söker lämpliga arbeten utredning och granskning innan det är möjligt att göra en bedömning av om arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning ska underrättas. I bedömningen utgör den arbetssökandes handlingsplan, aktivitetsrapport och eventuellt övriga uppgifter det huvudsakliga underlaget.

2.1.3 Automatiserade kontroller

Arbetsförmedlingen genomför även automatiserade kontroller som innebär att myndigheten automatiskt kontrollerar om vissa förhållanden har inträffat. Det sker om den arbetssökande inte lämnat sin aktivitetsrapport inom utsatt tid och när den arbetssökande lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program där aktivitetsstöd lämnas.⁷


Arbetsförmedlingen har också påbörjat utvecklingen av en automatiserad och riskbaserad kontroll av aktivitetsrapporter, för att bedöma om den arbetssökande aktivt har sökt lämpliga arbeten (se avsnitt 10.2 för mer information). Funktionen testas för närvarande på tre pilotkontor.

2.2 Hur följer Arbetsförmedlingen upp sitt kontrollarbete?

Arbetsförmedlingen tar löpande fram statistik för att följa upp kontrollarbetet inom arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen. Statistiken utgör underlag för verksamhetsuppföljning och verksamhetsdialoger för regioner, marknadsområden och arbetsförmedlingsenheter.

Arbetsförmedlingen beskriver att de till exempel varje månad följer upp antalet underrättelser som skickats till arbetslöshetskassorna och till enheten

⁷ Ibid.



Ersättningsprövning. De följer även varje månad upp antalet sanktionsbeslut som fattats av enheten Ersättningsprövning.

Genom prestationsmätning kan Arbetsförmedlingen se hur de totala tillgängliga personalresurserna fördelas. Mätningen för 2017 visar att knappt 4 procent av personalresurserna användes för att granska och följa upp aktivitetsrapporter, tillämpa regelverket för arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet samt informera om ersättningsvillkor.⁸

2.2.1 Indikatorer för arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet

Arbetsförmedlingen beskriver att ytterligare ett sätt för dem att följa kontrollarbetet på är genom indikatorer. De har i dag 10 indikatorer för kontrolluppdraget inom arbetslöshetsförsäkringen, och 9 indikatorer för kontrolluppdraget inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. Syftet med indikatorerna är att stödja uppföljningen av den operativa verksamheten. Enligt Arbetsförmedlingen kan indikatorerna peka ut i vilken riktning arbetet med kontrolluppdraget går och ge signaler om vilka områden som särskilt behöver uppmärksammas och vilka insatser det finns behov av.

Utöver dessa indikatorer finns även ett par ytterligare indikatorer i myndighetens indikatorpaket som följer uppdraget inom arbetslöshetsförsäkringen.

2.2.2 Externa granskningar och egna fördjupade granskningar

Arbetsförmedlingen uppger att en viktig del i hur de följer upp kontrollarbetet är att löpande ta del av resultat från externa granskningar av hur myndigheten arbetar med sitt uppdrag. Granskningarna ger myndigheten information om vilka brister i kontrolluppdraget som identifierats.

Arbetsförmedlingen genomför även återkommande egna fördjupade uppföljningar för att belysa kontrolluppgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen.

⁸ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.



3 Inskrivning

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning måste den arbetssökande vara inskriven hos Arbetsförmedlingen. Inskrivning kan ske antingen på ett lokalkontor eller digitalt för de som har e-legitimation. Arbetsförmedlingen arbetar för att få fler av de arbetssökande att skriva in sig digitalt.

3.1 Inskrivning på Arbetsförmedlingen

Ett av grundvillkoren för rätt till arbetslöshetsersättning är att den arbetssökande är inskriven hos den offentliga arbetsförmedlingen. Sedan hösten 2015 är det möjligt för arbetssökande med e-legitimation att skriva in sig via Arbetsförmedlingens webbplats och samtidigt boka in ett första möte för att upprätta en handlingsplan med en arbetsförmedlare.⁹ Hur anmälan till Arbetsförmedlingen ska göras regleras i IAF:s föreskrift (IAFFS 2017:2) om anmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen.¹⁰ Innan juni 2017 fanns det krav på att den arbetssökande personligen skulle besöka ett arbetsförmedlingskontor inom fem arbetsdagar från inskrivningstillfället för att anmälan skulle gälla från och med inskrivningsdagen. Numera gäller anmälan från och med första inskrivningsdagen för de som skriver in sig digitalt med e-legitimation. Arbetsförmedlingen benämner de som skrivit in sig digitalt med e-legitimation som direktinskrivna.

Arbetsförmedlingens rutin anger att mötet som den arbetssökande bokar för upprättande av handlingsplan kan ske inom antingen 5 eller 15 arbetsdagar beroende på ett antal faktorer, som ålder och eventuella hinder i arbetssökandet. Ungdomar och personer där det finns oklarheter om arbetsförmågan eller matchningsbarheten kan ha ett möte inom fem dagar.¹¹ Arbetsförmedlingen skriver i handläggarstödet för inskrivning av arbetssökande att ”beroende på den arbetssökandes situation kan tiden mellan inskrivningen och upprättandet av

⁹ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017. Arbetsförmedlingen benämner upprättandet av handlingsplanen som *planering*. IAF använder benämningen *individuell handlingsplan*.

¹⁰ IAFFS 2017:2, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om anmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen för rätt till ersättning vid arbetslöshet.

¹¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd ”Arbetssökandes inskrivning på Arbetsförmedlingen”, AFHS 43/2012, version 21.0.

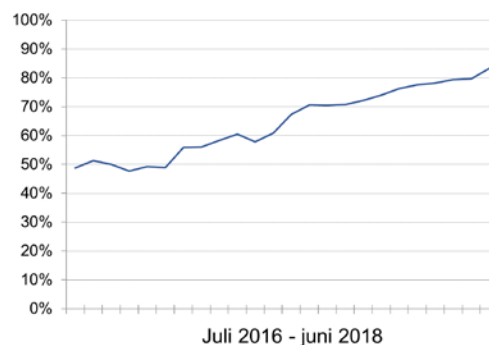
planeringen variera, men tiden för upprättande får enligt förordningen (2000:628) inte överstiga 30 dagar”.¹²

3.1.1 Fler skriver in sig med e-legitimation

Arbetsförmedlingen arbetar aktivt med att få fler av de arbetssökande att skriva in sig med e-legitimation. Målet är att i december 2018 ska 75 procent skriva in sig på det sättet. För att nå dit har Arbetsförmedlingen bedrivit kampanjer som ska styra de arbetssökande från kontoren till webben.¹³

Av diagram 3.1 framgår att andelen direktinskrivna¹⁴ har ökat kraftigt sedan januari 2017. I juni 2018 var det 83 procent bland de inskrivna som skrev in sig digitalt.

Diagram 3.1: Andel direktinskrivna av samtliga inskrivna, juli 2016–juni 2018.



Källa: IAF

¹² Ibid.

¹³ Arbetsförmedlingen Vis, Digital kampanj för att öka inskrivningen på vår webbplats 2018-05-22.

¹⁴ Direktinskrivna bland de arbetssökande i någon av sökandegrupperna öppet arbetslös heltid/deltid, programdeltagare och etableringen, vilket inte går att fullt ut jämföra med Arbetsförmedlingens mål som omfattar en större grupp av arbetssökande.



4 Den individuella handlingsplanen

IAF:s granskningar visar att Arbetsförmedlingen inte uppfyller regelverkets krav på att alla arbetssökande ska ha en handlingsplan inom 30 dagar från inskrivningen. Arbetsförmedlingen brister dessutom i sitt arbete med att hålla handlingsplanerna uppdaterade och aktuella, och i att göra den arbetsmarknadspolitiska bedömning som ska finnas i handlingsplanen.

I princip alla inskrivna på Arbetsförmedlingen ska ha en individuell handlingsplan.¹⁵ Handlingsplanen upprättas vanligtvis i samband med den arbetssökandes första planeringssamtal. Den arbetssökande ska medverka till att upprätta handlingsplanen, som ska innehålla den arbetssökandens skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning.

Det som dokumenteras i handlingsplanen ska vara utgångspunkten för de aktiviteter som den arbetssökande genomför för att ta sig ur sin arbetslöshet. De genomförda aktiviteterna redovisar den arbetssökande i aktivitetsrapporten¹⁶, och när Arbetsförmedlingen granskar rapporten ska de stämma av aktiviteterna gentemot handlingsplanen.

Sedan mitten av juni 2017 upprättar Arbetsförmedlingen handlingsplanerna enbart i systemstödet *planeringsverktyget*. Till skillnad från handlingsplaner som är upprättade i det gamla systemstödet får de som upprättas i planeringsverktyget inte ett datum då de slutar gälla. När handlingsplanen har aktiverats i planeringsverktyget är den aktiv så länge personen är inskriven på Arbetsförmedlingen. Handlingsplanen ska i stället uppdateras vid behov för att på så sätt vara aktuell¹⁷.

En del i planeringssamtalet och upprättandet av handlingsplanen är att diskutera den arbetssökandes situation och göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Arbetsförmedlingen ska även göra en bedömning av om de arbetssökande som avser att ansöka om arbetslöshetsersättning uppfyller de allmänna villkoren i ALF. Bedömningen ska även omfatta tiden från inskrivning till

¹⁵ Arbetssökande som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har i stället för en handlingsplan en etableringsplan.

¹⁶ 6 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁷ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, "Arbetssökandes planering", AFHS 7/2010, version 13.0 och AFFS 2014:1 Arbetsförmedlingens föreskrifter om individuella handlingsplaner.

planeringssamtalet. Om det framkommer information vid planeringssamtalet som gör att det kan antas att den arbetssökande inte uppfyller de allmänna villkoren, ska Arbetsförmedlingen lämna en underrättelse till arbetslöshetskassan. Även detta gäller hela perioden från det att den arbetssökande skrev in sig på Arbetsförmedlingen till tidpunkten för planeringssamtalet.¹⁸

4.1.1 Handlingsplanen ska upprättas inom 30 dagar från inskrivningen

Av regelverket framgår det att en handlingsplan ska upprättas senast 30 dagar efter det att en person anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.¹⁹

Bland de som är nyinskrivna är majoriteten öppet arbetslösa på heltid eller deltid. Diagram 4.1 visar att det var 74 procent av dessa som fick en handlingsplan upprättad inom 30 dagar från inskrivningstillfället. Därmed var det 26 procent av de öppet arbetslösa som inte fick en handlingsplan inom de 30 dagar som regelverket anger.

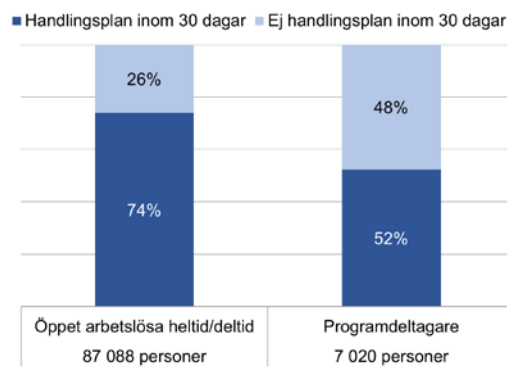
Arbetsförmedlingens sökandeundersökning visar på liknande resultat. Under första

kvartalet 2018 var det 61 procent av de som hade påbörjat en ersättningsperiod som med säkerhet kunde uppge att de hade en handlingsplan. 39 procent svarade att de inte hade en handlingsplan eller inte visste om de hade det.²⁰

4.1.2 Inskrivna som har en handlingsplan

För att granska hur Arbetsförmedlingen arbetar med handlingsplaner vid andra tillfällen än i samband med inskrivningen, har IAF gjort ett statistikuttag som

Diagram 4.1: Upprättade handlingsplaner, andelar fördelat på upprättade inom eller efter 30 dagar samt sökandegrupp, första halvåret 2018.



Källa: IAF

¹⁸ Svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2018-09-06.

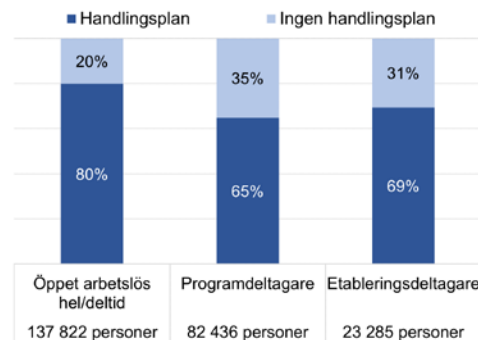
¹⁹ 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. För de som anvisats till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare gäller att handlingsplanen ska upprättas så snart som möjligt efter att den nyanlände första gången har folkbokförts i en kommun. De ingår därför inte i statistiken som presenteras i diagram 4:1.

²⁰ Arbetsförmedlingens sökandeundersökning kvartal 1 2018. Finns på intranätet Vis.

visar andelen arbetssökande som har en upprättad handlingsplan i antingen det gamla systemstödet för handlingsplaner eller i planeringsverktyget²¹.

Diagram 4.2 visar hur stor andel inom respektive sökandegrupp som hade en handlingsplan och hur stor andel som inte hade det under första halvåret 2018. Bland programdeltagarna var andelen som saknade aktuell handlingsplan störst, 35 procent.

Diagram 4.2: Handlingsplaner, andelar fördelat på sökandegrupp, första halvåret 2018.



Källa: IAF

4.2 IAF:s granskningar

IAF har granskat Arbetsförmedlingens handläggning av handlingsplaner vid flera tillfällen och kan konstatera att det finns avvikelser och brister. Dessa består av att Arbetsförmedlingen

- inte gör den arbetsmarknadspolitiska bedömning som ska finnas i handlingsplanen
- inte reviderar handlingsplanerna så att de är aktuella
- har ett systemstöd som tillåter motstridiga uppgifter om det geografiska sökområdet.

4.2.1 Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen saknas

En central del i handlingsplanen är Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning. Den innebär att Arbetsförmedlingen gör en bedömning av den arbetssökandes möjligheter att komma i arbete och vilket stöd han eller hon behöver för att komma dit. Bedömningen är en förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt, samt för att säkerställa att omfattningen av det stöd som den arbetssökande kan få är avvägt mot hans eller hennes faktiska behov.²²

²¹ Antalet handlingsplaner som upprättades i det gamla systemstödet var ytterst få.

²² Vis, Ny på jobbet, introduktion. Tema 7: Arbetsmarknadspolitisk bedömning, fastställa tjänst, upprätta planering – lokal introduktion för arbetsförmedlare.



Arbetsförmedlingens arbete med de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna har brister. IAF:s granskning *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete* visar att Arbetsförmedlingen inte hade gjort en arbetsmarknadspolitisk bedömning i 59 procent av de granskade ärendena.²³ Avsaknaden av arbetsmarknadspolitisk bedömning var en av anledningarna till att IAF riktade allvarlig kritik²⁴ mot att Arbetsförmedlingens bedömningar av lämpligt arbete i stor utsträckning inte var välgrundade²⁵.

Granskningen påtalade även att Arbetsförmedlingen brister i att dokumentera de hinder som de arbetssökande anger som skäl till att begränsa sitt geografiska eller yrkesmässiga sökområde.

4.2.2 Handlingsplanerna är inte uppdaterade och aktuella

IAF:s granskning *Är arbetssökandes handlingsplaner uppdaterade och aktuella?*²⁶ visar att 95 procent av de granskade handlingsplanerna inte kan betraktas som aktuella, antingen för att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen inte hade uppdaterats sedan den arbetssökande skrev in sig som arbetslös (mellan 7,5 och 11,5 månader tidigare) eller för att det saknades planerade aktiviteter framåt i tiden. IAF riktade i granskningen kritik mot att Arbetsförmedlingen inte har reviderat handlingsplanerna trots att behov av det hade uppstått.

IAF riktade även kritik mot att Arbetsförmedlingen inte hade angett den arbetssökandes planerade aktiviteter i handlingsplanerna, detta saknades i 84 procent av de granskade ärendena.

Vidare riktade IAF i samma granskning kritik mot att de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna i handlingsplanerna inte beskriver den arbetssökandes *aktuella* situation och förutsättningar för arbete. I 80 procent av handlingsplanerna hade

²³ IAF 2017:16, *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*. IAF granskade både innehåll i daganteckningar och handlingsplaner, för att se om den arbetsmarknadspolitiska bedömningen fanns i något av systemen.

²⁴ IAF använder en fyrgradig skala för att bedöma hur allvarliga de brister är som framkommer i samband med granskningar. *Allvarlig kritik* är den högsta nivån på skalan och används för de allvarligaste bristerna. För mer information om bedömningsskalan, se bilaga 1.

²⁵ Granskningen visar att Arbetsförmedlingen brast i bedömningen av lämpligt arbete i 80 procent av ärendena. I majoriteten av ärendena saknades det uppgift om matchning och därefter var det vanligast att det saknades arbetsmarknadspolitisk bedömning följt av att det fanns motstridiga uppgifter om det geografiska sökområdet.

²⁶ IAF 2018:13, *Är arbetssökandes handlingsplaner uppdaterade och aktuella?*



den arbetsmarknadspolitiska bedömningen inte reviderats sedan handlingsplanen upprättades i samband med inskrivningen.²⁷

4.2.3 Systemen tillåter registrering av motstridiga uppgifter

I granskningen *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete* anmärkte IAF på att vissa handlingsplaner innehöll motstridiga uppgifter om det geografiska sökområdet. Det fanns handlingsplaner där ett geografiskt begränsat sökområde var registrerat samtidigt som hela Sverige uppgavs vara sökområde.²⁸

Motstridiga uppgifter om det geografiska sökområdet i handlingsplanen riskerar enligt IAF att medföra en felaktig matchning, och skapar dessutom otydlighet för både den arbetssökande, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. IAF uppmärksamade Arbetsförmedlingen på problemet med motstridiga uppgifter om det geografiska sökområdet redan i en promemoria som publicerades 2009.²⁹

IAF:s granskning *Är arbetssökandes handlingsplaner uppdaterade och aktuella?* visar att problemet kvarstår även i det nya planeringsverktyget.

²⁷ Ibid.

²⁸ Den uppgift som IAF bedömde som motstridig hämtas automatiskt från sökandebblanketten i AIS när arbetsförmedlaren gör handlingsplanen.

²⁹ IAF, *PM Arbetsförmedlingen och geografiskt sökområde*, publicerades 2009-05-29.



5 Aktivitetsrapporter

IAF:s granskningar visar att Arbetsförmedlingens sällan lämnar en underrättelse till arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning när den arbetssökande uppgett i aktivitetsrapporten att han eller hon inte vidtagit någon åtgärd eller sökt något arbete den senaste månaden. Detta trots att Arbetsförmedlingen registrerat att de inte har godkänt aktivitetsrapporten. Granskningarna visar även att Arbetsförmedlingen utan stöd i regelverket undantar personer från kravet på att aktivitetsrapportera. En pågående granskning på IAF visar även att det finns brister i Arbetsförmedlingens kontroll av att de arbetssökande har sökt de arbeten som de har uppgett i aktivitetsrapporterna.

Alla arbetssökande ska regelbundet redovisa i en aktivitetsrapport vilka aktiviteter de vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.³⁰ Merparten av de arbetssökande ska lämna in en aktivitetsrapport varje månad.³¹

5.1 Aktivitetsrapporterna ska granskas

Regelverket anger att Arbetsförmedlingen skyndsamt ska granska de aktivitetsrapporter som kommit in.³² Att granska en aktivitetsrapport innebär att arbetsförmedlaren kontrollerar att de aktiviteter som den arbetssökande har redovisat följer den inriktning som angetts i handlingsplanen, samt om en underrättelse ska skickas till arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning för att den arbetssökande inte bedöms vara aktivt arbetssökande.³³

Arbetsförmedlingen hanterar ett stort antal aktivitetsrapporter. Under första halvåret 2018 tog de i snitt emot 240 000³⁴ aktivitetsrapporter per månad, både sådana som lämnades digitalt och sådana som lämnades på papper eller muntligt.

³⁰ 6 a § första stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

³¹ I och med att Etableringsprogrammet blev ett arbetsmarknadspolitiskt program omfattas också de deltagarna av det månatliga kravet men för de med etableringsplan gäller andra regler.

³² 6 a § tredje stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

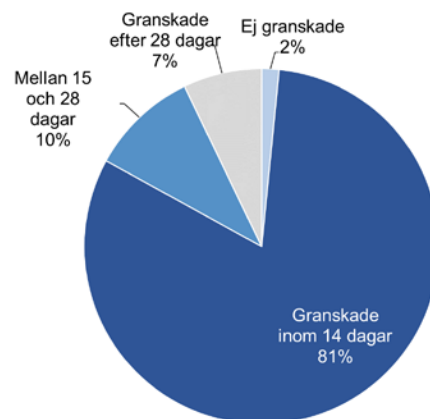
³³ AFHS 2/2016, *Aktivitetsrapport*, version 5.

³⁴ Uppgiften avser aktivitetsrapporter för alla arbetssökande. Motsvarande uppgift för bara de sökandegrupper som redovisas i den övriga statistiken i rapporten är 205 000 aktivitetsrapporter.

5.1.1 Tid till granskning av aktivitetsrapporterna

Diagram 5.1 visar att Arbetsförmedlingen under första halvåret 2018 registrerade en stor andel av aktivitetsrapporterna som granskade, 81 procent, inom 14 dagar. För 7 procent av aktivitetsrapporterna tog det mer än 28 dagar för Arbetsförmedlingen att granska, och 2 procent granskades inte alls.

Diagram 5.1: Granskning av aktivitetsrapporter, inkomna under första halvåret 2018. Andel fördelat på när de granskades.



Källa: IAF

5.1.2 Tomma aktivitetsrapporter

Enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) ska en arbetssökande som inte aktivt sökt lämpliga arbeten varnas eller stängas av från ersättning.³⁵ Motsvarande

bestämmelse finns i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA).³⁶ Det innebär att om Arbetsförmedlingen kan anta att den arbetssökande inte varit aktivt arbetssökande ska de underrätta arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning.

Av de drygt 1 012 000 aktivitetsrapporter som lämnades in digitalt till Arbetsförmedlingen under första halvåret 2018 var 3 procent tomma. Det innebär att den arbetssökande inte hade rapporterat några vidtagna åtgärder eller söka jobb för månaden innan. Arbetsförmedlingens interna rutiner anger att om arbetsförmedlaren bedömer att den arbetssökandes sökaktivitet och de redovisade aktiviteterna i aktivitetsrapporten inte följer den inriktning som angetts i handlingsplanen ska aktivitetsrapporten markeras som ej godkänd³⁷. Om den arbetssökande inte bedöms vara aktivt arbetssökande ska en underrättelse skickas

³⁵ 43 § första stycket 5 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen.

³⁶ 6 kap. 2 § första stycket 7 förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Det finns dock vissa undantag i form av godtagbara skäl för en programdeltagare att inte aktivt söka lämpliga arbeten. Dessa framgår av IAFFS 2017:5.

³⁷ Benämns i systemstödet som granskad, ”ej ok”.

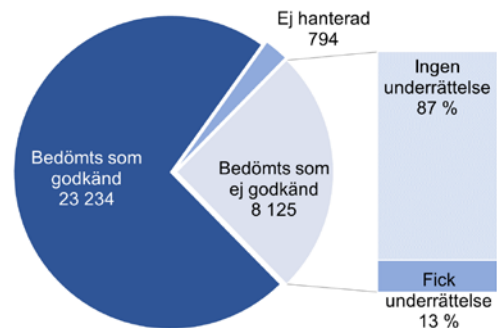
till arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning. Arbetsförmedlingen ska även kontakta den arbetssökande för ett uppföljningssamtal.³⁸

Arbetsförmedlingen har själva granskat handläggningen av tomma aktivitetsrapporter inom ramen för myndighetens indikator för god förvaltning. Enligt Arbetsförmedlingen kan den arbetssökande ha påvisat att han eller hon är aktivt arbetssökande på annat sätt än genom aktivitetsrapporten. En tidigare granskning som Arbetsförmedlingen genomfört visade att information om sökaktiviteten inkom på andra sätt i 8,2 procent av de granskade ärendena.

När Arbetsförmedlingen i indikatorn för god förvaltning tar hänsyn till att information kan ha inkommit på andra sätt blir resultatet att handläggningen var korrekt i 10,5 procent av de granskade ärendena. Enligt Arbetsförmedlingen utgår ”indikatorn från en situation som inte kan anses vara ett gränsfall, nämligen när den arbetssökande i sin aktivitetsrapport angett att hen inte har någonting att rapportera för föregående månad (om inte informationen inkommit på ett annat sätt enligt diskussionen ovan).”³⁹

Diagram 5.2 visar IAF:s statistikuttag av hur de tomma aktivitetsrapporterna har bedömts och om de följts av en underrättelse. Det var drygt 8 100 tomma aktivitetsrapporter som kom in till Arbetsförmedlingen under första halvåret 2018 och som arbetsförmedlarna bedömde inte var godkända. Av dessa var det 13 procent som följdes av en underrättelse.⁴⁰ Det betyder att i majoriteten av fallen har Arbetsförmedlingen inte skickat en underrättelse när den arbetssökande

Diagram 5.2: Tomma rapporter som kommit in under första halvåret 2018, hur de har bedömts och om underrättelse har lämnats i de fall rapporten inte godkändes.



Källa: IAF

³⁸ Arbetsförmedlingens handläggarsöd ”Aktivitetsrapportering”, AFHS 2/2016, version 5, bilaga 1, checklista.

³⁹ Svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2018-05-14. Bilaga *Slutliga kommentarer till indikatorer för god förvaltning september 2017*.

⁴⁰ En underrättelse som lämnades inom 21 kalenderdagar efter att aktivitetsrapporten skickats in. Underrättelsen avsåg antingen att den sökande utan godtagbart skäl inte sökt anvisat lämpligt arbete eller inte aktivt sökt arbete.

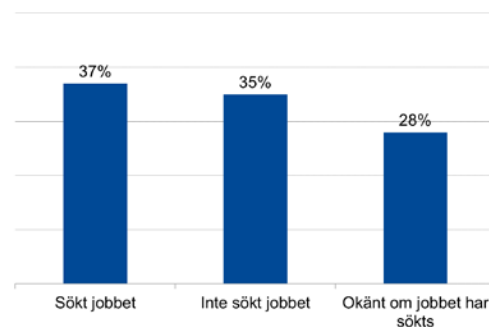
inte vidtagit någon åtgärd eller sökt något arbete den senaste månaden, trots att Arbetsförmedlingen inte hade godkänt aktivitetsrapporten.

5.1.3 Brister i kontrollen av sökta arbeten

IAF arbetar under 2018 med att beräkna storleken på felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen. Studien genomförs på uppdrag av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. IAF:s pågående arbete visar att Arbetsförmedlingen brister i att kontrollera att de arbetssökande har sökt de arbeten som de har uppgett i aktivitetsrapporten.⁴¹

Sammanlagt har 1 086 arbetsgivare svarat på IAF:s frågor om den arbetssökande sökt arbetet de angett i aktivitetsrapporten.⁴² Av diagram 5.3 framgår det att 37 procent av arbetsgivarna uppgav att personen sökt arbetet i fråga och 35 procent uppgav att personen inte sökt arbetet. I resterande 28 procent uppgav arbetsgivaren att de inte kunde svara på om den arbetssökande sökt arbetet eller inte.⁴³

Diagram 5.3: Arbetsgivarnas svar på om den arbetssökande har sökt det angivna arbetet, andel.



Källa: IAF:s pågående omfattningsstudier.

Enligt Arbetsförmedlingen ingår uppföljning av redovisade aktiviteter i aktivitetsrapporter i rollen som arbetsförmedlare. Arbetsförmedlarna kan välja att följa upp de redovisade arbetena genom att kontakta de aktuella arbetsgivarna. Arbetsförmedlingen bedriver inte något systematiskt kontrollarbete av redovisade arbeten som arbetssökande uppgett utan det är upp till varje enskild förmedlare.⁴⁴

⁴¹ Pågående omfattningsstudie på IAF på uppdrag av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2016:07). Urvalet bestod av 336 aktivitetsrapporter som lämnats in till Arbetsförmedlingen i april 2018 av arbetssökande som fått arbetslöshetsersättning. IAF kommer att publicera en rapport som mer i detalj redogör för omfattningsstudien och dess resultat.

⁴² Det fanns 1 745 arbeten redovisade i aktivitetsrapporterna. I 659 fall gick det antingen inte att hitta arbetsgivaren eller komma fram till rätt person på företaget.

⁴³ IAF:s pågående omfattningsstudier på uppdrag av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

⁴⁴ Svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2018-10-03.



5.2 IAF:s granskningar

IAF har granskat Arbetsförmedlingens handläggning av aktivitetsrapporter vid flera tillfällen och kan konstatera att det finns avvikelser och brister. Dessa består av att Arbetsförmedlingen

- riskerar att inte granska aktivitetsrapporterna på ett kvalitativt sätt
- utan stöd i regelverket undantar personer från kravet på att aktivitetsrapportera
- inte registrerar aktivitetsrapporter som lämnats muntligt eller skriftligt på blankett i tid i systemet, vilket leder till att felaktiga underrättelser lämnas
- brister i handläggningen och dokumentationen av ärenden.

5.2.1 Risk att aktivitetsrapporterna inte granskas på ett kvalitativt sätt

IAF:s granskning *Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?*⁴⁵ konstaterar att det finns risk att de granskade aktivitetsrapporterna inte granskats ordentligt enligt framtagna rutiner, och att Arbetsförmedlingen inte använder den som det kontroll- och uppföljningsverktyg som det var tänkt. Även IAF:s granskning *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*⁴⁶ visar på risker i granskningen av aktivitetsrapporter, eftersom vissa av arbetsförmedlarna nedprioriterat detta bland annat på grund av arbetsbelastning. På några av de kontor som intervjuades i granskningen verkade det även finnas oklarheter i hur aktivitetsrapporternas innehåll ska bedömas för deltagarna i etableringsprogrammet.

5.2.2 Vissa personer undantas utan lagstöd från kravet på att aktivitetsrapportera

I granskningen *Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?* riktar IAF kritik mot att Arbetsförmedlingen utan stöd i regelverket ingår enskilda överenskommelser med arbetssökande som innebär att den sökande undantas från kravet att aktivitetsrapportera. IAF har även i tidigare granskningar uppmärksammat att arbetsförmedlare undantagit programdeltagare från kravet att aktivitetsrapportera utan stöd i regelverket.⁴⁷

⁴⁵ IAF 2018:5, *Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?*

⁴⁶ IAF 2018:8, *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen.*

⁴⁷ IAF 2016:2, *Implementeringen av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd* och IAF 2017:7, *Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd.*



IAF:s granskning *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*⁴⁸ visar att det förekommer att datumet för aktivitetsrapportering senareläggs med en eller flera månader för vissa deltagare. Arbetsförmedlarna motiverade detta med att de ville ge deltagarna mer tid att förstå hur de ska göra och att skaffa bank-id. Reglerna för aktivitetsrapportering ger inget utrymme för det.

5.2.3 Bristfällig registrering av aktivitetsrapporterna

Granskningen *Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?*⁴⁹ visar att Arbetsförmedlingen har haft problem med att i tid registrera aktivitetsrapporter som lämnats in av sökande via blankett eller muntligt. Detta leder till att en automatisk underrättelse går iväg. Det kan då hända att ett sanktionsärende initieras på felaktiga grunder och att den sökande kommuniceras ett övervägande om sanktion fast aktivitetsrapporten var inlämnad i tid.

Även Justitieombudsmannen (JO) har uppmärksammat Arbetsförmedlingen på dessa brister och i ett beslut lämnat kritik mot att Arbetsförmedlingen upprepade gånger utan att det fanns grund för det meddelat en arbetssökande att han eller hon riskerar att få en sanktion.⁵⁰ Arbetsförmedlingen införde den 1 juli 2018 nya rutiner som innebär att aktivitetsrapporter som kommer in på papper till Arbetsförmedlingskontoren ska skannas till ELIN, det digitala arkivet för AIS.⁵¹

5.2.4 Bristfällig dokumentation av aktivitetsrapporten

IAF:s granskning *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete* konstaterar att Arbetsförmedlingen brister i att dokumentera sökaktiviteten när den arbetssökande har lämnat in aktivitetsrapporten muntligt eller på blankett.⁵² Detta uppmärksammade IAF även i granskningen *Arbetsförmedlingens handläggning av aktivitetsrapporter utan aktiviteter*, där IAF även påtalade att det fanns omfattande brister i Arbetsförmedlingens handläggning och dokumentation av ärenden.⁵³

⁴⁸ IAF 2018:8, *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*.

⁴⁹ IAF 2018:5, *Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?*

⁵⁰ JO dnr 5700-2015.

⁵¹ Arbetsförmedlingens Vis, *Aktivitetsrapporter skannas till ELIN*, 2018-07-13.

⁵² IAF 2017:16, *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*.

⁵³ IAF 2016:13, *Arbetsförmedlingens handläggning av aktivitetsrapporter utan aktiviteter*.



6 Kontakter och besök

Kontakter mellan Arbetsförmedlingen och den arbetssökande är en viktig del i förmedlingsarbetet. Kontakterna kan ske via olika kanaler, som fysiska besök, e-besök eller telefon. Om den arbetssökande utan godtagbart skäl uteblir från kontakter är Arbetsförmedlingen skyldig att underrätta arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning. Arbetsförmedlingens handläggning vid uteblivna kontakter är svår att följa upp eftersom arbetsförmedlarna ofta inte använder systemstödet så som det är tänkt.

6.1 Kontakter är en viktig del i förmedlingsarbetet

Enligt Arbetsförmedlingen är kontakten mellan de arbetssökande och arbetsförmedlarna viktig i förmedlingsarbetet. De skriver i arbetsmarknadsrapporten att ”det är genom kontakter som arbetsförmedlaren kan identifiera den arbetssökandes behov av insatser. Kontakter ger även arbetsförmedlaren den kunskap om de arbetssökandes kompetens som är nödvändig för att föreslå de arbetssökande lämpliga lediga tjänster att söka.”⁵⁴ Även Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) betonar kontakternas betydelse, och särskilt de fysiska besöken. De menar att det framför allt är vid dessa som förmedlingsarbetet sker.⁵⁵

Arbetsförmedlingens kontakter med de arbetssökande kan ske på flera olika sätt och myndigheten bedriver ett intensivt digitaliseringsarbete som bland annat medför nya kontaktvägar. Till exempel erbjuder Arbetsförmedlingen service på distans till en del av de arbetssökande, vilket innebär att planeringssamtal och annan grundläggande förmedlingsservice kan genomföras via telefon, videomöte, chatt eller e-post.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsrapport 2018 s 24.

⁵⁵ IFAU 2017:16, *Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare?*

6.1.1 Antalet kontakter mellan den sökande och Arbetsförmedlingen

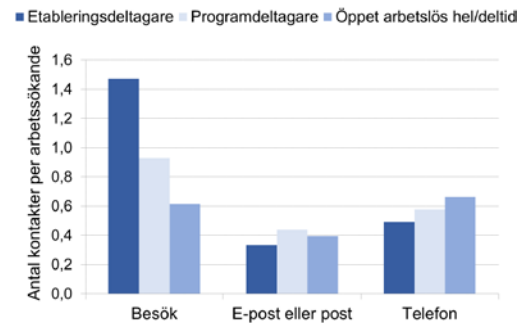
Diagram 6.1 visar att det genomsnittliga antalet registrerade kontakter mellan den arbetssökande och Arbetsförmedlingen varierade under en månad, beroende på vilken slags kontakt och vilken sökandekategori den arbetssökande var i. För arbetssökande i etableringsprogrammet och i övriga arbetsmarknadspolitiska program som berättigar till aktivitetsstöd var det vanligast att de besökte Arbetsförmedlingen.

IFAU:s forskning visar att de arbetssökande träffade en arbetsförmedlare cirka 1,4 gånger under den första inskrivningsmånaden, och därefter ungefär en gång i kvartalet under åren 1993–2016. IFAU konstaterar att de arbetssökande hade ett extra möte med en arbetsförmedlare under den första månaden, och att detta sannolikt utgjordes av själva inskrivningstillfället. Ungdomar träffade arbetsförmedlare betydligt oftare än äldre, och män oftare än kvinnor. IFAU:s forskning visar även att ju fler inskrivna som arbetsförmedlaren ansvarar för, desto färre möten har den inskrivna.⁵⁶

6.1.2 Arbetsförmedlingens skyldigheter vid utebliven kontakt

Av regelverket framgår att om en arbetssökande utan godtagbart skäl inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt ska Arbetsförmedlingen underrätta arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning om detta.⁵⁷ Om Arbetsförmedlingen har underrättat en arbetslöshetskassa utifrån denna orsak säger regelverket att


Diagram 6.1: Registrerade kontakter de senaste 30 dagarna, antal per arbetssökande som var inskrivna på Arbetsförmedlingen den 16 mars 2018, fördelat på kontakttyp och sökandegrupper.



Källa: IAF

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ 43 § första stycket 3 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen och 6 kap. 2 § 3 förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.



Arbetsförmedlingen skyndsamt ska kalla honom eller henne till ett nytt besök eller en ny kontakt.⁵⁸

Hur väl Arbetsförmedlingen fullföljer detta uppdrag är svårt att statistiskt granska och följa upp. Det finns tekniska möjligheter som skulle möjliggöra detta men Arbetsförmedlingen använder inte dessa i tillräcklig omfattning.⁵⁹

6.2 IAF:s granskningar

IAF har vid ett antal tillfällen granskat Arbetsförmedlingens arbete med kontakter och besök och kan konstatera att det finns avvikelser och brister. Dessa består av att

- antalet bokade kontakter är svåra att följa upp
- det förekommer att Arbetsförmedlingen inte skyndsamt kallar till ny kontakt efter underrättelse.

6.2.1 Antalet bokade kontakter är svåra att följa upp

IAF:s statistik över antalet bokade besök som Arbetsförmedlingen har med de arbetssökande bygger på att arbetsförmedlaren har registrerat det kommande besöket med hjälp av funktionen ”nästa kontakt Af”. IAF konstaterar i granskningen *Arbetsförmedlingens handläggning vid uteblivet besök eller kontakt* att inte alla kontakter bokas via denna funktion. I stället hade arbetsförmedlarna i 49 procent av kontakterna registrerat det bokade besöket i en daganteckning eller i handlingsplanen. Denna typ av bokningar blir därmed inte möjliga att följa upp i statistiken.⁶⁰

I samband med en pågående granskning på IAF framgick det att 7 procent av de arbetssökande hade en inbokad kontakt med Arbetsförmedlingen där fältet ”nästa kontakt Af” hade använts.⁶¹ När den funktionen används och den arbetssökande uteblir från besöket eller kontakten skapas en underrättelse som arbetsförmedlaren ska ta ställning till om den ska skickas. Om besöket eller kontakten genomförts men inte registrerats korrekt ska underrättelsen tas bort. Om den arbetssökande

⁵⁸ 16 § andra stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁵⁹ IAF 2016:14, *Arbetsförmedlingens handläggning vid uteblivet besök eller kontakt*.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Uppgifterna samlades in i samband med en ärendegranskning inom ramen för IAF:s pågående arbete på uppdrag av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.



inte genomfört kontakten ska arbetsförmedlaren färdigställa underrättelsen och lämna den till arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning.

När Arbetsförmedlingen inte använder fältet försvåras granskning- och uppföljningsmöjligheterna, och de så kallade halvautomatiska underrättelserna skapas inte heller.

6.2.2 Skyndsamt kalla till ny kontakt

IAF:s granskning *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när sökande misskött sitt arbetssökande* visar att Arbetsförmedlingen i 73 procent av de granskade ärendena skyndsamt bokade en ny kontakt med de som fått en underrättelse. I 6 procent av ärendena har Arbetsförmedlingen inte alls kallat eller kontaktat den arbetssökande.⁶²

⁶² IAF 2016:4, *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när sökande misskött sitt arbetssökande*.



7 Anvisning till lämpligt arbete

Arbetsförmedlingen underrättar inte arbetslöshetskassorna när den arbetssökande inte sökt ett anvisat arbete. Det finns inga krav på att Arbetsförmedlingen ska använda sig av platsanvisningar, men när en arbetsförmedlare har gjort en sådan finns det bestämmelser i regelverket som ska följas. IAF:s granskning visar att Arbetsförmedlingen inte följer bestämmelserna.

7.1 Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar

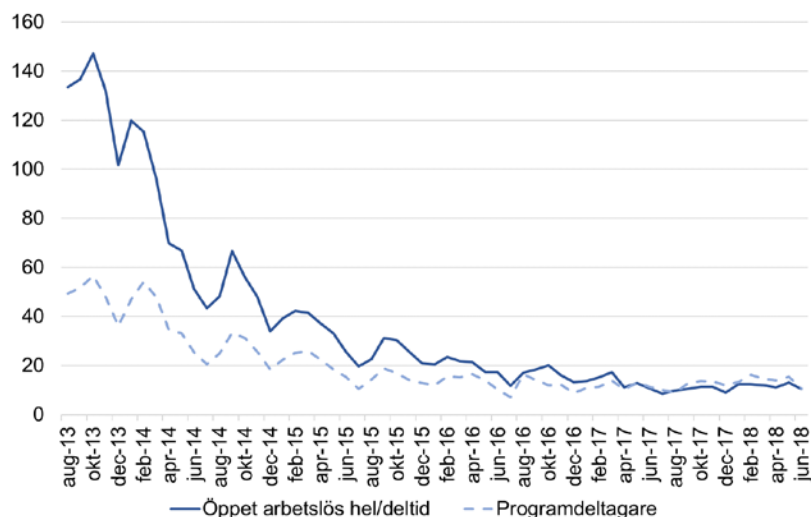
Arbetsförmedlingen får anvisa den som är arbetslös att söka ett arbete om det behövs för att matcha den som söker arbetskraft med den som söker arbete, eller för att kontrollera att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbeten.⁶³ Vid anvisning har arbetsförmedlaren bedömt att den lediga platsens krav och den arbetssökandes kompetens stämmer överens. De arbetssökande som kan vara aktuella att anvisa är de som är anmälda till arbetslöshetskassan eller som deltar i arbetsmarknadspolitiska program som berättigar till aktivitetsstöd.⁶⁴

Antalet anvisningar har varierat under åren och diagram 7.1 visar Arbetsförmedlingens platsanvisningar per 1 000 arbetssökande mellan juli 2013 och juni 2018.

⁶³ 7a § första stycket 1-2 förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁶⁴ Metodbeskrivningen *Anvisa till ledig plats (Q)*, uppdaterad 2018-05-08. Vis.

Diagram 7.1: Platsanvisningar per 1 000 arbetssökande, fördelat på sökandegrupp, aug 2013– juni 2018.



Källa: IAF

Diagrammet visar att antalet platsanvisningar minskat under 2013–2018. Antalet minskade mer för personer som var öppet arbetslösa på hel- eller deltid än för personer i program. Som mest var antalet platsanvisningar per 1 000 arbetssökande 147 (i oktober 2013). I juni 2018 gjorde Arbetsförmedlingen 10 platsanvisningar per 1 000 arbetssökande.

Det finns inget krav i regelverket på att Arbetsförmedlingen ska använda sig av platsanvisningar eller i vilken utsträckning som verktyget ska användas. Men när en arbetsförmedlare har gjort en platsanvisning finns det bestämmelser i lag, förordning och föreskrift som ska följas.

Regelverket anger att den som begär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller aktivitetsstöd ska söka de arbeten som Arbetsförmedlingen anvisar, förutom de arbeten som han eller hon söker på eget initiativ.⁶⁵ Regelverket ställer även krav på att Arbetsförmedlingen ska underrätta arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning om en arbetssökande inte söker ett anvisat lämpligt arbete.⁶⁶

⁶⁵ 2 § andra stycket IAFFS 2015:3 och 6 kap. 2 § 5 och 7 förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁶⁶ 43 § första stycket 4 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen respektive 16 § första stycket 1 förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

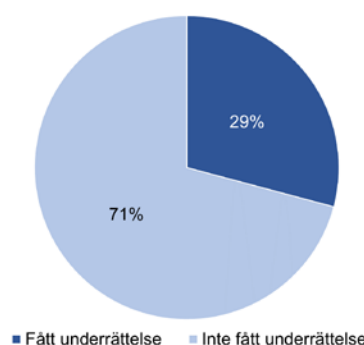
7.1.1 Platsanvisningarna följs inte upp

Arbetsförmedlingen lämnade 16 400 platsanvisningar under första halvåret 2018. IAF:s statistik visar att 41 procent av dem inte har följts upp av någon arbetsförmedlare. I dessa fall vet inte Arbetsförmedlingen om den arbetssökande sökt det aktuella jobbet eller inte. Uppföljning av platsanvisning är en förutsättning för att regelverket i 16 § FAV och 43 § ALF ska kunna följas.

När en arbetssökande inte har sökt ett anvisat arbete ska Arbetsförmedlingen lämna underrättelse till arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning. Men Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem är inte konstruerat så att vare sig Arbetsförmedlingen eller IAF enkelt kan följa upp detta. Ett sätt att följa upp detta är att titta på andelen arbetssökande som har fler ej sökta anvisningar än underrättelser.

Diagram 7.2 visar att det var 29 procent av de arbetssökande som fick underrättelser för samtliga anvisningar som de inte sökte.⁶⁷ Det betyder att i majoriteten av de fall när den arbetssökande inte hade sökt ett anvisat arbete och arbetsförmedlarna kände till detta, så lämnade Arbetsförmedlingen inte någon underrättelse.

Diagram 7.2: Arbetssökande som fick underrättelse efter ej sökt anvisning, andel fördelat på underrättelse eller ej. Första halvåret 2018.



Källa: IAF

7.2 IAF:s granskningar

IAF har vid flera tillfällen granskat Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar till lämpliga arbeten och kan konstatera att det finns avvikelser och brister. Dessa består av att Arbetsförmedlingen

- inte underrättar arbetslöshetskassorna när den arbetssökande inte sökt det anvisade arbetet

⁶⁷ Bland de arbetssökande som hade minst en anvisning som Arbetsförmedlingen följde upp som ej sökt fick 29 procent underrättelse för alla de ej sökta anvisningarna med någon av orsakerna "Ej sökt anvisning" eller med orsaken "Ej lämnat aktivitetsrapport". Anledningen till att IAF tagit med underrättelser för aktivitetsrapporten är att det är möjligt att redovisa den sökta anvisningen i sin aktivitetsrapport.



- registrerar anvisningar som felaktiga trots att det saknats godtagbara skäl till att den arbetssökande inte har sökt det anvisade arbetet.

7.2.1 *Underrättar inte arbetslöshetskassan när anvisat arbete inte sökts*

IAF:s granskning *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*⁶⁸ konstaterar, utifrån de platsanvisningar med tillhörande platsannonser som granskats, att de arbeten som Arbetsförmedlingen anvisat till generellt är lämpliga. Detta gäller även de platsanvisningar som de arbetssökande inte hade sökt. Den efterföljande hanteringen av anvisningarna brister däremot. IAF riktar i granskningen kritik mot att Arbetsförmedlingen brister i att underrätta arbetslöshetskassan när den arbetssökande inte sökt anvisat arbete, eftersom de bara hade underrättat i omkring hälften av de granskade ärendena.

En annan av IAF:s granskningar, *Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar*, visar att av de platsanvisningar som under 2015 registrerades som ”ej sökt” lämnades underrättelser i 28 procent av fallen.⁶⁹

7.2.2 *Platsanvisningar felregistreras*

I granskningen *Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar* påtalar IAF att det finns en risk för att platsanvisningar som skulle ha lett till en underrättelse i stället har felregistrerats av Arbetsförmedlingen. Att detta förekommer bekräftas av *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete* där IAF gjorde påpekanden mot att Arbetsförmedlingen registrerade anvisningar som felaktiga trots att det saknades godtagbara skäl till att den arbetssökande inte sökt det anvisade arbetet. När platsanvisningar som var korrekta registreras som felaktiga i efterhand, utan att det finns godtagbara skäl till det, brister Arbetsförmedlingens i sitt kontrollansvar och riskerar att göra bedömningar som arbetsgivaren skulle ha gjort.

Granskningen *Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar* visar även att arbetsförmedlarna tyckte att Arbetsförmedlingens förnyelseresa har mycket fokus på god service till de arbetssökande och att myndighetsutövningen har fått en låg prioritet. Arbetsförmedlingen uppgav till IAF i mars 2017 att förnyelseresan även kommer att omfatta uppdraget inom arbetslöshetsförsäkringen.⁷⁰

⁶⁸ IAF 2017:16, *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*.

⁶⁹ IAF 2017:3, *Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar – med fokus på marknadsområde Göteborg Halland*.

⁷⁰ Ibid.



8 Underrättelser

Arbetsförmedlingens arbete med att lämna underrättelser brister. Till exempel visar IAF:s granskning att många av de arbetsförmedlare som ställdes inför en situation där de själva bedömde att de borde ha lämnat en underrättelse lät bli att göra det. Under den period som IAF granskat lämnade Arbetsförmedlingen drygt 60 000 manuella underrättelser och borde ha lämnat ytterligare 14 200. Det innebär att i 20 procent av fallen där arbetsförmedlarna bedömde att den arbetssökande borde utredas för sanktion så skedde inte detta.

Arbetsförmedlingen ska underrätta arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning när en arbetssökande, som söker arbetslöshetsersättning eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan berättiga till aktivitetsstöd eller etableringsersättning⁷¹, missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.⁷² Arbetsförmedlingen ska även underrätta arbetslöshetskassan om det kan antas att den arbetssökande inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning som framgår av lagen om arbetslöshetsförsäkringen.⁷³

8.1 Underrättelser skapas på olika sätt

De underrättelser som Arbetsförmedlingen lämnar kan skapas på tre olika sätt: automatiskt, halvautomatiskt och manuellt. Hur de skapas beror på orsaken till underrättelsen.

Om den arbetssökande inte lämnar in sin aktivitetsrapport inom utsatt tid skapar systemstödet en *automatisk* underrättelse. Denna lämnas automatiskt till arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning av systemstödet. Majoriteten av de underrättelser som Arbetsförmedlingen lämnar beror på att den arbetssökande inte har lämnat in sin aktivitetsrapport i tid.⁷⁴ Som diagram 8.1

⁷¹ Arbetsförmedlingens insatser för vissa nyanländas etablering är en del av de arbetsmarknadspolitiska programmen sedan den 1 januari 2018. Deltagare som kan vara berättigade till etableringsersättning omfattas av samma sanktionsregelverk som aktivitetsstödet.

⁷² 16 § första stycket 1-2 förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁷³ De allmänna villkoren för rätt till ersättning finns i 9 och 11 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen.

⁷⁴ IAF 2017:6, *Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning*.

visar skickas de allra flesta⁷⁵ av de automatiska underrättelserna, 96 procent, iväg till arbetslöshetskassorna eller enheten Ersättningsprövning.

Underrättelser med anledning av att den arbetssökande uteblivit från kontakt eller besök är

halvautomatiska. Det innebär att de skapas av systemstödet⁷⁶ och blir en arbetsuppgift i systemstödet

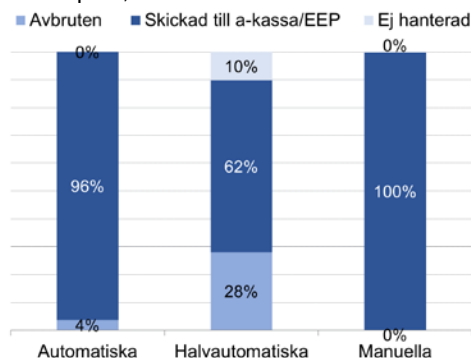
Medhjälparen. Arbetsförmedlaren kan sedan aktivt välja att antingen lämna underrättelsen till

arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning alternativt avbryta den.⁷⁷ Det framgår av

diagram 8.1 att en tiondel av de halvautomatiskt skapade underrättelserna inte hanterats av arbetsförmedlarna. Det innebär att arbetsförmedlaren antingen har missat att dokumentera den genomförda (alternativt uteblivna) kontakten med hjälp av de olika fälten, eller har underlåtit att skickat iväg underrättelsen.⁷⁸ Men det går inte att enbart utifrån statistiken säga vad som ligger bakom andelen ej hanterade underrättelser.

Underrättelser med anledning av andra orsaker måste arbetsförmedlaren skapa *manuellt*. Det innebär att arbetsförmedlaren själv skapar underrättelsen i systemstödet och väljer aktuell underrättelseorsak i systemets formulär. Av diagram 8.1 framgår det att i princip alla manuella underrättelser lämnas vidare för utredning.

Diagram 8.1: Underrättelsernas status och hur de har skapats, första halvåret 2018.



Källa: IAF

⁷⁵ Om en aktivitetsrapport registreras som inkommen i rätt tid efter sista inlämningsdag stoppas underrättelsen automatiskt, den blir ”avbruten”.

⁷⁶ Detta förutsätter att arbetsförmedlaren har registrerat den bokade kontakten i fältet ”Nästa kontakt Af” innan kontakten ägde rum, men inte har registrerat i fältet ”Senaste kontakt” efter att kontakten ägde rum.

⁷⁷ Tidigare var förfarandet vid utebliven kontakt eller besök helt automatiserat. Men eftersom arbetsförmedlare glömde att registrera kontakter som genomförts ledde det till att underrättelser felaktigt gick iväg till arbetslöshetskassan och enheten Ersättningsprövning.

⁷⁸ Andra tänkbara anledningar (enligt svar från Arbetsförmedlingen 2018-09-26) är att underrättelsen ännu inte hunnit hanteras av arbetsförmedlaren eller att arbetsförmedlaren håller på att utreda förhållandet. Men det bedömer IAF inte är aktuellt i det här fallet, eftersom det har hunnit gått en tid från det att underrättelsen lämnades tills uttaget av statistik gjordes.

8.2 IAF:s granskningar

IAF har granskat Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser vid flera tillfällen och kan konstatera att det finns avvikelser och brister. Dessa består av att

- många arbetsförmedlare som ställdes inför en situation där de själva bedömde att de borde ha lämnat en underrättelse lät bli att göra det
- Arbetsförmedlingen sällan eller aldrig underrättar arbetslöshetskassan när den arbetsökande inte vidgat sitt geografiska eller yrkesmässiga sökområde efter viss tid i arbetslöshet.

8.2.1 Många underrättelser lämnas inte

IAF:s granskning *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?* visar att arbetsförmedlarna inte alltid lämnar underrättelser i situationer där de enligt regelverket ska göra det.⁷⁹

Nästan hälften av arbetsförmedlarna lät någon gång under de tre senaste månaderna bli att lämna underrättelser när de kunde anta att den arbetsökande inte följde regelverket eller inte uppfyllde de allmänna villkoren.⁸⁰ Diagram 8.2 visar situationerna där flest arbetsförmedlare uppgav att de låtit bli att lämna underrättelser.⁸¹ Vanligast var situationen när den arbetsökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Mörkertal innebär antalet underrättelser som

Diagram 8.2: Arbetsförmedlare som någon gång de senaste tre månaderna lät bli att lämna underrättelse trots att de enligt regelverket borde, andel* fördelat på underrättelseorsak.



*Siffrorna är avrundade till närmaste femprocentsintervall.

Källa: IAF 2018:10, *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?*

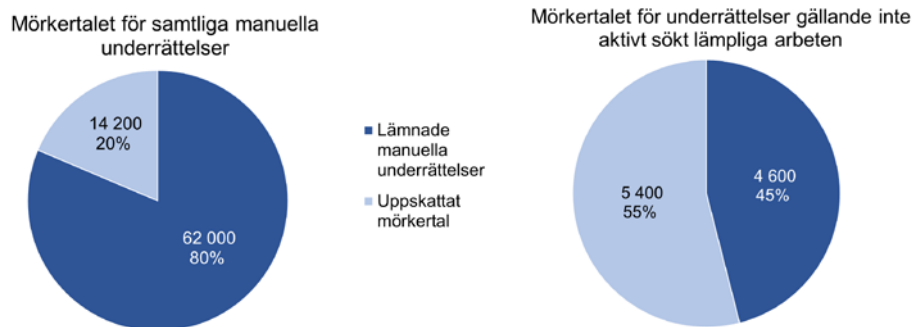
⁷⁹ IAF 2018:10, *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?*

⁸⁰ Undersökningen bygger på en enkät till 1 677 slumpmässigt utvalda arbetsförmedlare som hade arbetsuppgifter där det ingick att lämna underrättelser. Undersökningsperioden är februari till april 2018 och svarsfrekvensen var 48 procent. Se IAF 2018:10, *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?*

⁸¹ I undersökningen tillfrågades arbetsförmedlarna om samtliga manuella underrättelsegrunder. Diagrammet visar bara de underrättelsegrunder där flest förmedlare uppgett att de låtit bli att lämna underrättelse.

arbetsförmedlarna inte lämnar trots att de vet att de enligt regelverket borde ha gjort det. Mörkertalets storlek under den granskade perioden framgår av diagram 8.3.

Diagram 8.3: Mörkertalets storlek i relation till lämnade underrättelser, för samtliga manuella underrättelseorsaker och för underrättelser om att den arbetssökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten.



Källa: IAF 2018:10, *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?*


Diagram 8.3 visar att mörkertalet var 14 200 underrättelser för de tre månader som IAF undersökte. Under samma period lämnade Arbetsförmedlingen drygt 60 000 manuella underrättelser⁸². Det innebär att i 20 procent av fallen där arbetsförmedlarna bedömde att den arbetssökande borde utredas för sanktion så skedde inte detta.

Den specifika situation där arbetsförmedlarna lät bli att lämna flest underrättelser var när den arbetssökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten. Diagram 8.3 visar att mörkertalet för denna orsak var cirka 5 400 underrättelser. Eftersom Arbetsförmedlingen lämnade 4 600 sådana underrättelser innebär det att mörkertalet bestod av mer än hälften av alla underrättelser som egentligen borde ha lämnats för den orsaken.

8.2.2 Arbetslöshetskassan underrättas inte när sökområdet inte vidgas

IAF har även i andra granskningar sett brister i Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser. Till exempel riktade IAF i *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete* allvarlig kritik mot att Arbetsförmedlingen sällan eller aldrig

⁸² Underrättelser som gäller aktivitetsrapporter som inte kommit in i tid lämnas automatiskt av systemet. Övriga underrättelser är manuella, och innebär att arbetsförmedlaren behöver göra ett aktivt val för att underrättelsen ska lämnas.



underrättat arbetslöshetskassan när den arbetssökande inte vidgat sitt geografiska eller yrkesmässiga sökområde.⁸³

IAF påtalar i granskningen att Arbetsförmedlingen bland annat som en del i bedömningen av om den arbetssökande aktivt söker lämpliga arbeten borde ha följt upp om den arbetssökande har vidtagit åtgärder för att vidga det geografiska och/eller det yrkesmässiga sökområdet. Om ingen vidgning av sökområdena sker och tiden i arbetslöshet blir lång, kan även frågan om den arbetssökande uppfyller de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning aktualiseras.⁸⁴

IAF skriver också att eftersom Arbetsförmedlingen brister i att underrätta när det är uppenbart eller finns risk för att den arbetssökande missköter sitt arbetssökande, får arbetslöshetskassan inte kännedom om händelserna och kan därmed inte utreda och fatta eventuellt beslut om sanktion. Detta medför en risk för att arbetslöshetsersättning betalas ut felaktigt och att regelverkets handlingskorrigerande syfte uteblir.⁸⁵

⁸³ IAF 2017:16, *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.



9 Kontrollarbetet när den arbetssökande är hos en extern anordnare

Arbetsförmedlingen anlitar externa anordnare, till exempel kompletterande aktörer, utbildningsföretag, kommuner och folkhögskolor för viss verksamhet. När en arbetssökande deltar i aktiviteter hos en extern anordnare är det fortfarande Arbetsförmedlingen som ansvarar för de myndighetsutövande uppgifterna, vilket inkluderar kontrollarbetet. IAF:s granskning visar att Arbetsförmedlingen inte säkerställer att avvikelserapportering sker korrekt och utifrån likabehandlingsprincipen. Arbetsförmedlingen kan inte heller säkerställa kontrollarbetet när det gäller arbetssökande som deltar i aktiviteter hos externa leverantörer som till exempel kommunala sfi-anordnare och folkhögskolor.

Förutom att ordna insatser i egen regi ska Arbetsförmedlingen anlita externa anordnare, som kompletterande aktörer, för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete.⁸⁶ Utöver kompletterande aktörer anlitar Arbetsförmedlingen även andra externa anordnare, som utbildningsföretag, kommuner och folkhögskolor. Varje månad deltar runt 55 000–60 000 arbetssökande i olika tjänster och utbildningar som Arbetsförmedlingens köper av kompletterande aktörer och andra externa leverantörer.⁸⁷ Arbetsförmedlingen använder cirka 5,5 miljarder kronor varje år på externa arbetsförmedlingstjänster och utbildningar.⁸⁸

Arbetsförmedlingen uppger att upphandlade arbetsförmedlingstjänster är avgörande för att Arbetsförmedlingens ska nå de arbetsmarknadspolitiska målen.⁸⁹ Syftet med de upphandlade tjänsterna är att öka möjligheten till individuellt anpassade insatser, säkerställa tillgången till kompetens som inte alltid finns internt på myndigheten och att skapa innovativa lösningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.⁹⁰


⁸⁶ 4 § 2 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁸⁷ Arbetsförmedlingens webbplats www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/-For-leverantorer-avupphandlade-arbetsformedlingstjanster.html och Vis, Af ska vässa arbetet med externa leverantörer 2018-06-08.

⁸⁸ Vis, Af ska vässa arbetet med externa leverantörer.

⁸⁹ Svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2018-03-09.

⁹⁰ Arbetsförmedlingens strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster.



När den arbetssökande deltar i aktiviteter hos en extern anordnare är det fortsatt Arbetsförmedlingen som ansvarar för de myndighetsutövande uppgifterna vilket inkluderar kontrollarbetet. Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kan bara med stöd i lag överlämnas till andra än myndigheter⁹¹, och det finns inget lagstöd för att överlåta myndighetsutövning till externa leverantörer.

9.1 Uppgiftsskyldighet

9.1.1 Kompletterande aktörer

De aktörer som levererar kompletterande arbetsförmedlingstjänster, kompletterande aktörer, har uppgiftsskyldighet gentemot Arbetsförmedlingen. De ska omgående, genom så kallade avvikelserapporter, informera Arbetsförmedlingen om händelser som kan påverka den arbetssökandes rätt till ersättning. Avvikelse rapportering ska lämnas via Arbetsförmedlingens webbstöd för kompletterande aktörer (KA-webbstöd).

Arbetsförmedlingens beskriver att

”i de avtal för tjänsteleverans som tecknas mellan Arbetsförmedlingen och leverantörer framgår de krav och regler som gäller för respektive upphandlad tjänst. Ett av de åtaganden som gäller leverantörer är att skicka avvikelserapporter när de får kännedom om vissa omständigheter som relaterar till den arbetssökande. En korrekt hanterad avvikelserapportering är en förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna fullfölja uppdraget med kontrollfunktionen även under den tid då den arbetssökande deltar i externt levererad tjänst.”⁹²

Avvikelse rapporten kan ligga till grund för underrättelser från Arbetsförmedlingens till arbetslöshetskassor eller till enheten Ersättningsprövning.

Arbetsförmedlingen beskriver att de

”genom uppföljning av leverantörernas verksamhet och resultat säkerställer eventuella missförhållanden. Uppföljning bidrar till utveckling av myndighetens

⁹¹ 12 kap. 4 § kungörelsen (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

⁹² Svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2018-03-09.



egen och leverantörernas verksamhet. Uppföljning är därför en central del av samarbetet med leverantörerna.”⁹³

9.1.2 Kommunala och andra externa aktörer

Förutsättningarna för att få information om frånvaro för exempelvis deltagare i etableringsprogrammet, som deltar i aktiviteter hos kommunala sfi-anordnare eller folkhögskolor skiljer sig från dem för kompletterande aktörer. Uppgiftsskyldighet för anordnaren saknas i dessa fall.⁹⁴ Arbetsförmedlingen uppger att de inte har någon möjlighet att kräva att dessa aktörer ska meddela myndigheten om arbetssökandes eventuella frånvaro.

9.2 IAF:s granskningar

IAF har granskat Arbetsförmedlingens samarbete med externa aktörer i frågor som rör kontrollarbetet och kan konstatera att det finns avvikelser och brister. Dessa består av att

- Arbetsförmedlingen inte säkerställer att avvikelserapporteringen sker korrekt och utifrån likabehandlingsprincipen
- Arbetsförmedlingen inte kan säkerställa kontrollarbetet när det gäller arbetssökande som deltar i aktiviteter hos externa leverantörer som till exempel kommunala sfi-anordnare och folkhögskolor

9.2.1 Risker i avvikelserapporteringen kan påverka kontrollfunktionen


I granskningen *Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollarbete*⁹⁵ fann IAF en övergripande brist i avvikelserapporteringen som innebär att Arbetsförmedlingens inte fullt ut kan utföra sin kontroll när en arbetssökande deltar i aktivitet hos en kompletterande aktör. IAF anmärker mot att Arbetsförmedlingens inte säkerställer att avvikelserapporteringen sker korrekt och utifrån likabehandlingsprincipen.

De kompletterande aktörer som har deltagit i granskningen tillhandahåller tjänster inom Stöd och matchning. Granskningen visar att det händer att kompletterande aktörer i första hand själva tar kontakt med deltagaren och därefter bedömer om en avvikelserapport ska skickas. IAF ser en risk för att det i dessa fall sker en

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2018-09-06.

⁹⁵ IAF 2018:14, *Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollarbete*.



bedömning redan hos den kompletterande aktören. Arbetsförmedlingen är den instans som ska göra bedömningen i ärenden. Avsteg från riktlinjerna om avvikelserapportering kan innebära att Arbetsförmedlingens myndighetsutövande funktion överlämnas till kompletterande aktörer trots att detta saknar lagstöd.⁹⁶ IAF bedömer även att ärenden med liknande omständigheter riskerar att bedömas olika.

Granskningen visar även att vissa kompletterande aktörer ibland lägger samman flera händelser som kan påverka en deltagares rätt till ersättning i en avvikelserapport. Arbetsförmedlingens riktlinjer för avvikelserapportering anger att kompletterande aktörer ska skicka en avvikelserapport varje gång en deltagare är frånvarande. Att lägga samman flera händelser i en avvikelserapport innebär att kompletterande aktörer gör avsteg från Arbetsförmedlingens riktlinje.

Granskningen visar dessutom att vissa arbetsförmedlare upplever att de, på grund av en hög arbetsbelastning, inte alltid har möjlighet att kontrollera informationen i avvikelserapporterna. Om arbetsförmedlarna inte har tid att kontrollera den information de får i avvikelserapporterna, finns risken att myndigheten inte uppmärksammar eventuella brister i avvikelserapporteringen som påverkar myndighetens kontrollarbete.

9.2.2 Risk för att inte få kännedom om olovlig frånvaro

Arbetsförmedlingen har inte avtal med till exempel kommunala sfi-anordnare eller folkhögskolor som gör att myndigheten kan kräva att anordnaren ska meddela Arbetsförmedlingen när en deltagare är frånvarande. IAF konstaterade i granskningen *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen* att det då finns en risk för att Arbetsförmedlingen inte får kännedom om olovlig frånvaro. Ibland får arbetsförmedlarna information som avser händelser långt tillbaka i tiden, och vet då inte hur de ska hantera den. Huvudkontoret uppgav i granskningen att det inte är närvaron som är viktigast, utan om deltagaren klarar sina prov och utvecklas som det är tänkt.⁹⁷

⁹⁶ 12 kap.4 § regeringsformen.

⁹⁷ IAF 2018:8, *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*.



10 Hur påverkas kontrollarbetet av Förnyelseresan och digitaliseringen?

Arbetsförmedlingen bedriver ett intensivt förnyelsearbete där bland annat ökad digitalisering av tjänsteutbudet ingår. De arbetar även med att införa en ny strategi för arbetslöshetsförsäkringen. Den nya strategin kommer bland annat att innebära maskinell granskning av aktivitetsrapporter och en strukturerad metod som ska tydliggöra för den arbetssökande och för arbetsförmedlarna vad det innebär att aktivt söka lämpliga arbeten.

10.1 Förnyelseresan och digitalisering av tjänsteutbudet


2014 beslutade Arbetsförmedlingen att genomföra genomgripande förändringar i myndigheten. Förändringsarbetet fick namnet Förnyelseresan.

Arbetsförmedlingen beskriver att Förnyelseresan syftar till att långsiktigt öka Arbetsförmedlingens kund- och samhällsnytta bland annat genom att vara en myndighet med god förvaltningskultur och ett effektivt matchningsarbete.

En av Förnyelseresans målbilder att arbetssökande och arbetsgivare i första hand ska välja digitala kontaktvägar med myndigheten – digitalt först. Fler av myndighetens tjänster ska levereras via digitala kanaler. Det gäller dels självservice-tjänster men de arbetssökande ska också kunna möta arbetsförmedlare och specialister via digitala kanaler. Arbetsförmedlingen har därför omfördelat resurser och kompetens till dessa kanaler. Arbetsförmedlingen uppger också att förändringen innebär att myndighetens systemstöd måste moderniseras, och det pågår därför ett omfattande utvecklingsarbete. Under de närmaste åren kommer nya digitala tjänster successivt att introduceras.⁹⁸

Arbetsförmedlingen framhåller att tillgängligheten till myndighetens service via de digitala kanalerna är mycket högre jämfört med andra kanaler. De menar att de även kan ge bättre stöd till den arbetssökande på dennes villkor när fler kan sköta sina ärenden digitalt. Enligt Arbetsförmedlingen ska färre rutinärenden på de lokala arbetsförmedlingsenheterna även medföra att det finns ett större utrymme till att ge fördjupat stöd.

⁹⁸ Svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2018-03-09.



Exempel på stöd som Arbetsförmedlingen tillhandahåller digitalt är webinarier, där sökande till exempel får tips om att söka arbete i sociala medier och hur de ska skriva bra cv. De arbetssökande kan ställa frågor till Arbetsförmedlingen och chatta med andra deltagare.⁹⁹

Enligt Arbetsförmedlingen kommer kundmottagningen på de lokala arbetsförmedlingskontoren från och med stöd januari 2019 bemannas med så kallade kundresurser och i huvudsak erbjuda stöd till digital självservice och information. Arbetsförmedlingen ska även ha ett så kallat second-line system med arbetsförmedlare som ska omhänderta den ärendehandläggning som behöver ske direkt.

10.1.1 För snabb indragning av service på lokalkontoren?

Den statliga utredningen *Statliga servicekontor – mer service på fler platser*¹⁰⁰ ställer sig bakom Arbetsförmedlingens utveckling av digitala tjänster, eftersom de anser att det förbättrar Arbetsförmedlingens service och tillgänglighet. Däremot bedömer utredningen att Arbetsförmedlingen har en alltför stark tilltro till utvecklingen av sina digitala tjänster och i vilken takt dessa kan ersätta de behov av service som besökare på servicekontor eller arbetsförmedlingskontor har.

Utredningen bedömer att de arbetssökandes behov av service kommer kvarstå på en liknande nivå som i dag under flera år framöver. Till skillnad från Arbetsförmedlingen tror inte utredningen att det går att förvänta sig en kraftig minskning av behovet av spontana besök på kontoren. Arbetsförmedlingen avser att genomföra begränsningar i direktservicen på de lokala kontoren. Spontana besökare kommer bara kunna få allmän service och stöd i att använda digitala tjänster. Övriga frågor ska hänvisas till kundtjänst via telefon, digitala kanaler eller bokade besök. Utredningen menar att den minskning av bemanningen på de lokala kontoren som Arbetsförmedlingen har för avsikt att göra är orimlig.¹⁰¹

10.2 Den nya strategin för arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsförmedlingen arbetar sedan februari 2016 med en ny strategi för arbetslöshetsförsäkringen. Enligt Arbetsförmedlingen ska strategin ge bättre förutsättningar för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en

⁹⁹ Vis, Webinar, uppdaterad 2017-04-24.

¹⁰⁰ SOU 2018:43, *Statliga servicekontor – mer service på fler platser*.

¹⁰¹ Ibid.



omställningsförsäkring. Strategin ska förenkla, förtydliga och effektivisera Arbetsförmedlingens arbete med arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetsförmedlingen beskriver att strategin bland annat ska klargöra processer och handhavande i myndighetens uppdrag med att skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna. En annan målsättning är att uppdraget inom arbetslöshetsförsäkringen i högre utsträckning ska integreras i det löpande förmedlingsarbetet. Arbetsförmedlingen menar att de då kan uppnå en effektivare matchning och snabbare omställning till arbete.

Strategin införs successivt i hela verksamheten och ska förverkligas bland annat genom att Arbetsförmedlingen

- förtydligar både intern och extern information om uppdraget i arbetslöshetsförsäkringen
- inför en strukturerad metod som ska tydliggöra vad det innebär att aktivt söka lämpliga arbeten. Metoden ska göra att det blir förutsägbart och tydligt både för de arbetssökande om vilka krav som regelverket ställer på dem och för arbetsförmedlarna när de granskar och bedömer aktivitetsrapporter
- inför en riskbaserad och automatiserad granskning av aktivitetsrapporterna. Det ska förenkla kontrollarbetet genom att Arbetsförmedlingen kan fokusera uppföljningen och kontroll till de aktivitetsrapporter som inte uppfyller vissa centralt satta kriterier.

Enligt Arbetsförmedlingen ska den strukturerade metoden för aktivt arbetssökande bland annat identifiera de yrken där den arbetssökande har störst möjlighet att snabbt få ett nytt lämpligt arbete. Arbetsförmedlingen ska även ta fram ett intervall för hur många arbeten det är effektivt och realistiskt för den arbetssökande att söka. Sedan ska en planering göras för den arbetssökande och det är gentemot den som sökaktiviteten och aktivitetsrapporten ska bedömas. Tanken är att arbetssättet ska göra det tydligt för arbetsförmedlarna när de ska underrätta arbetslöshetskassan om att den arbetssökande inte varit aktivt arbetssökande.

Arbetsförmedlingen påtalar att de inom strategin ser ett behov av att se över platsanvisningen som instrument i relation till dagens arbetsmarknad och digitalisering. Om de kommer fram till att platsanvisningar inte bör användas behöver myndigheten ta ställning till om och hur den kontrollfunktion som platsanvisningar fyller kan ersättas av andra metoder och verktyg.

Arbetsförmedlingen skriver att det är för tidigt att utvärdera hur strategin påverkat eller förändrat Arbetsförmedlingens kontrollarbete.



DEL 2: TILLÄMPNINGEN AV SANKTIONSREGELVERKET

11 Sanktionsbeslut i de arbetsmarknadspolitiska programmen

Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövnings tillämpning av sanktionsregelverket inom aktivitetsstödet fungerar i stort i de delar som hittills granskats. Men sammanläggningen av underrättelser (buntning) kan leda till att Försäkringskassan, som är den myndighet som betalar ut aktivitetsstödet, inte får kännedom om all olovlig frånvaro. Det finns även brister i systemstödet som medför att Arbetsförmedlingen felaktigt skickar underrättelser för personer som inte omfattas av sanktionsregelverket.

IAF:s granskningar visar att det kan finnas fall där en arbetsförmedlare i stället för att skicka en underrättelse borde ha återkallat anvisningen till programmet. Det kan bland annat bero på att arbetsförmedlarna upplever gränsdragningen mellan sanktionsregelverket och reglerna för återkallande av arbetsmarknadspolitiska program som svår.

Arbetsförmedlingens ansvar för kontrollarbetet inom åtgärdsregelverket i de arbetsmarknadspolitiska programmen består av två delar. De ska lämna underrättelse till enheten Ersättningsprövning om det kan antas att en arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som berättigar till aktivitetsstöd eller etableringsersättning missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten. Detta görs av arbetsförmedlarna, ofta vid lokalkontoren. Arbetsförmedlingen ska även utreda och fatta beslut om eventuella sanktioner. Detta görs av handläggare vid Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning.

11.1 Antalet underrättelser och andel sanktioner

Under 2017 beslutade Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning om omkring 195 000 sanktioner, varav de allra flesta berodde på att programdeltagaren hade misskött sitt arbetssökande enligt 14 § förordningen



(1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS)¹⁰². Den vanligaste orsaken till en sanktion var att en person inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport i tid (86 procent av sanktionerna). Därefter följde sanktioner som berodde på ett missat besök hos Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör. Handläggningen av uteblivna aktivitetsrapporter är automatiserad och innebär ofta inget utredningsarbete för Arbetsförmedlingen.

11.1.1 Sanktioner inom etableringsersättningen

Sanktionsregelverket inom etableringsersättningen infördes den 1 januari 2018 och har därmed varit i bruk en kortare period.

Under första halvåret 2018 var 22 490 personer inskrivna i etableringsprogrammet. Av dessa var det 2 094 personer som befann sig i kartläggningsfasen och därmed inte omfattades av sanktionsreglerna.

IAF:s statistik visar även att den vanligaste orsaken till sanktion för arbetssökande i etableringsprogrammet är densamma som för övriga sökandegrupper, det vill säga att den arbetssökande inte lämnat in sin aktivitetsrapport i tid. För arbetssökande i etableringsprogrammet stod sådana sanktioner för 90 procent av de underrättelser som lämnades första halvåret 2018.

Etableringsprogrammet januari–juni 2018

Antal deltagare:

- Planering med aktiviteter: 20 396
- Kartläggningsfasen: 2 094

Antal lämnade underrättelser: 8 552

Antal sanktionsbeslut: 5 802

Källa: IAF

11.2 IAF:s granskningar

IAF har granskat Arbetsförmedlingens arbete med tillämpningen av sanktionerna vid ett antal tillfällen och konstaterar att

- enheten Ersättningsprövnings tillämpning av sanktionsregelverket inom aktivitetsstödet i stort fungerat i de delar som hittills granskats

¹⁰² Från 1 januari 2018 har FAS ersatts av förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA).

- Arbetsförmedlingens sammanläggning av underrättelser (buntning) kan leda till att Försäkringskassan inte får kännedom om all olovlig frånvaro
- Arbetsförmedlingens systemstöd felaktigt skickar underrättelser för personer som inte omfattas av sanktionsregelverket
- det kan finnas fall där en arbetsförmedlare i stället för att skicka en underrättelse borde ha återkallat anvisningen till programmet.

11.2.1 Tillämpningen av sanktionsregelverket

IAF:s granskning *Arbetsförmedlingens beslut om sanktioner för personer med aktivitetsstöd*¹⁰³ visar att regeltillämpningen av sanktionsregelverket inom aktivitetsstödet hos Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning fungerar i stort. I nästan 90 procent av de granskade ärendena tillämpades regelverket korrekt.

Det framkom ändå vissa brister och förbättringsområden som har betydelse för regeltillämpningen och likabehandlingen av programdeltagarna. Till exempel påtalade IAF att enheten Ersättningsprövning behöver säkerställa att de gör en självständig utredning och att det finns underlag som styrker enhetens beslut. Ytterligare en brist som påtalades i granskningen var att enheten Ersättningsprövning avskrev ärenden på grund av att händelsedatumet låg för långt bak i tiden. Som motivering angav de att det gått mer än 30 dagar från det att händelsen inträffade. Men 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, bland annat efter IAF:s påtalande, gjort åtgärder för att komma till rätta med dessa brister.¹⁰⁴

11.2.2 Sammanläggning av underrättelser

IAF:s granskning *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*¹⁰⁵ visar att Arbetsförmedlingens sammanläggning av underrättelser (buntning) innebär en risk för att Försäkringskassan inte får kännedom om frånvaro som deltagaren inte har anmält, så kallad olovlig frånvaro. Myndigheterna för en dialog om detta, som har lett fram till en ny rutin för dessa underrättelser. Men det finns fortfarande uppgifter om olovlig frånvaro som

¹⁰³ IAF 2017:5, *Arbetsförmedlingens beslut om sanktioner för personer med aktivitetsstöd*.

¹⁰⁴ Svar från Arbetsförmedlingen, ”Arbetsförmedlingens yttrande med anledning av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens rapport 2017:5”, 2017-04-19, dnr Af-2016/0016 3183.

¹⁰⁵ IAF 2018:8, *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*.



Försäkringskassan inte får information om, vilket kan innebära en risk för felaktiga utbetalningar.

11.2.3 Är vissa programdeltagare i fel insats?

IAF:s granskning *Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd*¹⁰⁶ visar att den handlingsdirigerade effekten tycks utebli för vissa av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program som fortsätter att missköta sig trots sanktioner. Enligt Arbetsförmedlingen utfärdas många av de upprepade sanktionerna för personer som de har lite kontakt med och att det ofta rör sig om personer som inte tar emot stöd eller svarar på den kommunikation som skickas till dem. Programdeltagarna kan vara i en livssituation där de inte klarar av kraven på att vara aktivt arbetssökande, till exempel på grund av missbruk, psykisk ohälsa eller sociala problem.

Om en programdeltagare av olika skäl inte kan tillgodogöra sig innehållet ska anvisningen till det arbetsmarknadspolitiska programmet återkallas. Innan ett återkallande är det rimligt att arbetsförmedlaren försöker få kontakt och boka in möten med programdeltagaren. Om deltagaren inte kommer på de bokade mötena utan att ha godtagbara skäl leder det i sin tur till ytterligare sanktioner.


Vissa av de upprepade sanktionerna kan bero på att personerna som sanktionerna gäller egentligen inte står till arbetsmarknadens förfogande. Det är möjligt att det finns fall där en arbetsförmedlare i stället för att skicka en underrättelse borde ha återkallat programmet. Det förekommer att arbetsförmedlaren tycker att det är svårt att avgöra när en person missköter sitt arbetssökande och när han eller hon inte kan tillgodogöra sig innehållet i ett program. Det kan till exempel röra sig om fall där programdeltagare långvarigt uteblir från sitt program utan kontakt med Arbetsförmedlingen.

11.2.4 Felaktiga underrättelser och låg grad av återkallande

I granskningen *Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?*¹⁰⁷ riktade IAF ett påpekande mot att Arbetsförmedlingen felaktigt skickar underrättelser till enheten Ersättningsprövning för programdeltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som förbrukat sina 450 dagar med ersättning. Detta beror på att Arbetsförmedlingen inte per automatik har tillgång till information om att en programdeltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin har förbrukat sina 450

¹⁰⁶ IAF 2017:7, *Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd*.

¹⁰⁷ IAF 2018:5, *Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?*



ersättningsdagar. Det framkom också att den felaktiga underrättelsen i sin tur ledde till att programdeltagarna felaktigt fick en kommunikering inför ett eventuellt beslut om sanktion från enheten Ersättningsprövning. För dessa programdeltagare ska arbetsförmedlarna i stället ta ställning till om anvisningen till programmet ska återkallas när han eller hon inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter¹⁰⁸.

I samma granskning anmärkte IAF på att Arbetsförmedlingen kan brista i sin tillämpning av att återkalla en programanvisning till jobb- och utvecklingsgarantin för arbetssökande som förbrukat sina dagar med ersättning och vid upprepande tillfällen inte lämnat in sin aktivitetsrapport.

¹⁰⁸ 15 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.



DEL 3: AVVIKELSER FRÅN REGELVERKET OCH KONSEKVENSER AV DESSA

Rapportens tredje och avslutande del syftar till att svara mot regleringsbrevsuppdragets formulering ”om IAF konstaterar avvikelser vad gäller Arbetsförmedlingens arbete i relation till regelverket ska konsekvenserna av avvikelserna analyseras, både ur den enskildes och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv”.

IAF har valt att begränsa konsekvensanalysen till bredare resonemang om vad Arbetsförmedlingens avvikelser från regelverket och brister i kontrollarbetet leder till. Skälet är att IAF bedömer att en genomgripande konsekvensanalys av Arbetsförmedlingens kontrollarbete skulle kräva utvärdering av stora delar av arbetslöshetsförsäkringens omställningsfunktion och delar av arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsförmedlingens avvikelser från regelverket och brister i kontrollarbetet får konsekvenser för både den enskilde och samhället. Kapitel 14 och 15 redogör för de samhällsekonomiska konsekvenserna av Arbetsförmedlingens bristande kontroll och kapitel 15 för konsekvenserna för den enskilde. Många gånger kan en och samma avvikelse eller brist få konsekvenser för båda parter.



12 Arbetsförmedlingens avvikelser från regelverket

IAF:s granskning visar att Arbetsförmedlingen avviker från regelverket i de flesta delarna av kontrollkedjan. Det här kapitlet redogör för de avvikelser och brister som IAF har funnit.

12.1 Arbetsförmedlingens kontrollarbete brister i flera delar av kontrollkedjan

IAF:s granskning visar på omfattande avvikelser från regelverket i Arbetsförmedlingens kontrollarbete av de arbetssökande inom arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen. Avvikelser har konstaterats i de flesta delarna av kontrollkedjan.

Den kontroll som Arbetsförmedlingen utför inom arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen är inriktad mot att säkerställa att den arbetssökande följer gällande regler och villkor för att ha rätt till ersättning och få delta i ett program. Arbetsförmedlingen har en avgörande roll eftersom de genom sina kontakter med den arbetssökande fortlöpande ska säkerställa att den arbetssökande följer reglerna och villkoren för att få ersättning.

Arbetslöshetskassan och enheten Ersättningsprövning kan i de flesta fall inte utreda och besluta om eventuella sanktioner utan att först ha fått information från Arbetsförmedlingen om att det kan finnas skäl till att tro att en arbetssökande inte har levt upp till regelverkets krav. När Arbetsförmedlingens kontrollarbete inte genomförs eller inte fungerar som avsett får det konsekvenser för den enskilde, samhället och arbetslöshetsförsäkringens omställningsfunktion och legitimitet.

En förutsättning för att Arbetsförmedlingens kontrollarbete ska bidra till arbetslöshetsförsäkringens omställningsfunktion är att de arbetssökande har handlingsplaner som innehåller arbetsmarknadspolitiska bedömningar och relevanta aktiviteter. Handlingsplanerna ska dessutom vara uppdaterade för att hållas aktuella. Vidare behöver aktivitetsrapporterna granskas på ett kvalitativt sätt gentemot handlingsplanerna för att säkerställa att den arbetssökande är aktiv i sitt arbetssökande. Detta innefattar både en tillräcklig sökintensitet och att de redovisade sökta arbetena är lämpliga. Utöver detta bedömer IAF att Arbetsförmedlingen bör kontrollera att de redovisade sökta arbetena faktiskt har sökts och att ansökningarna inte uppenbarligen varit utformade för att se till att en anställning inte kommer till stånd.



IAF:s granskning visar att det finns omfattande avvikelser och brister i Arbetsförmedlingens arbete med både handlingsplaner och aktivitetsrapporter. Arbetsförmedlingen försämrar förutsättningarna för kontroll när de inte upprättar handlingsplaner eller inte ser till att de handlingsplaner som finns är aktuella. De omfattande brister som finns i Arbetsförmedlingens granskning av aktivitetsrapporter medför allvarliga brister i kontrollen av arbetssökandet.

12.1.1 Avvikelser i Arbetsförmedlingens kontrollarbete

Nedan följer en sammanställning av de avvikelser som IAF funnit i granskningen. Arbetsförmedlingen avviker från regelverket eftersom de

- inte upprättar handlingsplaner inom 30 dagar
- inte ser till att samtliga arbetssökande har en handlingsplan
- inte reviderar handlingsplanerna så att de är aktuella
- inte gör den arbetsmarknadspolitiska bedömning som ska finnas i handlingsplanen
- inte skickar underrättelse när arbetssökande lämnar in tomma aktivitetsrapporter trots att Arbetsförmedlingen själv angett att aktivitetsrapporten inte är godkänd
- undantar arbetssökande från kravet på att aktivitetsrapportera utan att det finns stöd för det i regelverket
- inte följer upp gjorda platsanvisningar
- inte underrättar arbetslöshetskassan när den arbetssökande inte sökt anvisat arbete
- registrerar platsanvisningar som felaktiga, trots att det saknats godtagbara skäl till att den arbetssökande inte sökt det anvisade arbetet
- inte underrättar arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning, trots att arbetsförmedlarna själva bedömt att de borde ha gjort det
- inte underrättar arbetslöshetskassan när den arbetssökande inte vidgat sitt yrkesmässiga och geografiska sökområde.

12.1.2 Brister i Arbetsförmedlingens kontrollarbete

Utöver dessa avvikelser har IAF även identifierat en rad brister i Arbetsförmedlingens arbete som inte i sig avviker från regelverket, men som kan innebära en risk att kontrollarbetet inom arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen inte fungerar. De identifierade bristerna är att



- Arbetsförmedlingen inte kontrollerar att de arbetssökande har sökt de arbeten som de har uppgett i aktivitetsrapporterna
- Arbetsförmedlingen har ett systemstöd som tillåter motstridiga uppgifter om det geografiska sökområdet
- Arbetsförmedlingen inte registrerar aktivitetsrapporter som kommit in muntligt eller på blankett i tid i systemet, vilket leder till att felaktiga underrättelser lämnas
- det finns risk för att Arbetsförmedlingen inte granskar aktivitetsrapporterna på ett kvalitativt sätt
- Arbetsförmedlingen inte alltid dokumenterar handläggningen av ärenden tillräckligt
- det finns svårigheter i att följa upp bokade kontakter och besök, eftersom Arbetsförmedlingen inte använder systemstödet fullt ut
- Arbetsförmedlingen inte kan säkerställa kontrollarbetet när det gäller arbetssökande som deltar i aktiviteter hos externa leverantörer, som kommunala sfi-anordnare och folkhögskolor
- Arbetsförmedlingen inte säkerställer att avvikelserapporteringen sker korrekt och utifrån likabehandlingsprincipen.
- det kan finnas fall där en arbetsförmedlare i stället för att skicka en underrättelse borde ha återkallat anvisningen till programmet
- Arbetsförmedlingens sammanläggning av underrättelser (buntning) kan leda till att Försäkringskassan inte får kännedom om all olovlig frånvaro
- Arbetsförmedlingens systemstöd felaktigt skickar underrättelser för personer som inte omfattas av sanktionsregelverket.

12.1.3 Tillämpningen av sanktionsregelverket hos enheten Ersättningsprövning

Enheten Ersättningsprövnings tillämpning av sanktionsregelverket för personer med aktivitetsstöd har i stort fungerat väl i de delar som IAF hittills har granskat.



13 Samhällsekonomiska konsekvenser av den bristande kontrollen

Arbetsförmedlingens bristande kontrollarbete försvagar omställningsfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen genom att försämra de tänkta handlingsdirigerande effekterna av sanktionssystemet. Det innebär dels att sanktioner uteblir, dels att den arbetssökande riskerar att uppleva kontrollen och omställningskraven som låga. I förlängningen leder det sannolikt till en lägre sökaktivitet och risken att arbetssökande som missköter sitt arbetssökande fortsätter få ersättning. I sin tur medför det längre arbetslöshetstider och ökade felaktiga utbetalningar av ersättning.

Förutom utebliven handlingsdirigering för den enskilde kan avvikelserna och bristerna hos Arbetsförmedlingen bidra till en allmän uppfattning av låg kontroll. Det riskerar i sin tur att leda till lägre ansträngningar att ta sig ur och undvika arbetslöshet. Det kan resultera i längre arbetslöshetstider, lägre sysselsättning och ökade statsfinansiella kostnader.

De uteblivna handlingsdirigerande effekterna kan potentiellt ha en stor samhällsekonomisk betydelse, men det saknas forskning om effekterna av dagens mildare sanktioner.

Den direkta statsfinansiella konsekvensen av felaktiga utbetalningar till följd av uteblivna underrättelser begränsas förmodligen av att relativt få av dem hade lett till en längre avstängning från ersättning. Det är i dagsläget oklart hur stora belopp det handlar om, men IAF kommer att göra en sådan uppskattning som en del av ett uppdrag från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet. De felaktiga utbetalningarna kan leda till högre skatter och avgifter, undanträngning av annan skattefinansierad verksamhet eller att förmånerna i arbetslöshetsförsäkringen försämras. Det kan också finnas andra samhällsekonomiska konsekvenser, till exempel om felen urholkar förtroendet för välfärdssystemen. Även legitimitetsaspekten bör beaktas i detta sammanhang. Om den politiska effektiviteten sjunker genom att de lagar som stiftas i den demokratiska processen inte följs (eller tillämpas alls), kan allmänhetens förtroende för processen påverkas negativt.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Se bland annat Lipset (1985).

13.1.1 Kontrollens funktion i arbetslöshetsförsäkringen

Sanktionernas handlingsdirigerande effekt kan kopplas till risken att få en sanktion och till hur stora konsekvenser en sanktion leder till. Om sannolikheten att få en sanktion är låg eller konsekvenserna är små, kan det finnas en risk att den handlingsdirigerande effekten blir liten.¹¹⁰

För låg grad eller avsaknad av kontroll i arbetslöshetsförsäkringen kan leda till att de arbetssökandes ansträngningar att komma i arbete blir lägre än önskvärt. Skälet är att de själva bara bär en försumbar del av hur deras sökaktivitet påverkar kostnaden för arbetslöshetsförsäkringen, genom hur lång deras tid i arbetslöshet och därmed tid med ersättning blir. De enskilda tar alltså i frånvaron av kontroll inte hänsyn till att om de sökte mer intensivt så skulle sysselsättningen kunna öka och skatterna kunna vara lägre.¹¹¹ Avsaknad av kontroll kan också leda till lägre ansträngningar att undvika arbetslöshet och kan påverka även de som inte är arbetslösa genom så kallade allmänna jämviktseffekter.¹¹²

Samtidigt kan det finnas en risk att kontrollfunktionen, beroende på utformning och nivå, leder till oönskade konsekvenser som längre arbetslöshetstider och sämre matchning. Det kan till exempel handla om att arbetssökanden prioriterar arbetssökande via formella kanaler över informella eller accepterar arbeten med lägre kompetenskrav och lägre lön.¹¹³

Teoretiska skattningar visar att kostnaderna av att införa ett kontrollarbete måste vara orimligt höga för att det inte ska vara samhällsekonomiskt lönsamt.¹¹⁴ Om kontrollen är låg kan det tala för att kostnaderna av ökat kontrollarbete är lägre än den samhällsekonomiska vinsten.

13.1.2 Vad säger forskningen om effekterna av sanktioner?

I forskningen saknas det effektstudier av de nuvarande sanktionerna i arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen, men de

¹¹⁰ Se till exempel Olli Segendorf (2012) s. 17.

¹¹¹ Se till exempel Boone m.fl. (2007).

¹¹² Se till exempel Boone och van Ours (2006) för en diskussion om effekter via skatter och det relativa värdet av att vara arbetslös jämfört med att ha ett arbete.

¹¹³ För en allmän diskussion se till exempel Olli Segendorf (2012). För en diskussion om kopplingen mellan kontroll, substitution mellan sökanaler och övergången till arbete, se van den Berg och van der Klaauw (2006). För studier som undersöker hur sanktioner påverkar framtida arbetsmarknadsutfall, se Arni m.fl. (2013) och van den Berg och Vikström (2014).

¹¹⁴ Boone m.fl. (2007).



tidigare sanktionerna i arbetslöshetsförsäkringen har studerats. van den Berg och Vikström (2014) visar att en sanktion för att ha nekat ett erbjudet arbete, som är en liten del av sanktionerna i dagens sanktionssystem, då ledde till ett ökat utflöde till arbete med 23 procent. Internationella studier visar på liknande men ofta större effekter av sanktioner i andra länders arbetslöshetsförsäkringar¹¹⁵. van den Berg och Vikström (2014) visar också att de som fått en sanktion tar ett arbete som kräver lägre kompetens, som ger lägre timlön och som i högre utsträckning är deltid.¹¹⁶

13.2 Arbetet med handlingsplaner och aktivitetsrapporter

Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter lever inte upp till de krav som regelverket ställer på myndigheten. Många arbetssökande saknar en handlingsplan och Arbetsförmedlingen brister också i att hålla upprättade handlingsplaner aktuella. Det finns även brister i Arbetsförmedlingens bedömningar av lämpligt arbete. Dessa avvikelser försämrar förutsättningarna att använda aktivitetsrapporten för att kontrollera sökaktiviteten och identifiera sökande som har behov av extra stöd, vilket var en av lagstiftarens avsikter med aktivitetsrapporterna.¹¹⁷


Att Arbetsförmedlingen avviker från regelverket i arbetet med handlingsplaner och aktivitetsrapporter leder till att underrättelser och sanktioner som annars hade kommit till stånd uteblir, vilket sannolikt förlänger arbetslöshetstiderna. Avvikelserna kan också leda till att kontrollen upplevs som låg, vilket ytterligare försämrar arbetslöshetsförsäkringens omställningsfunktion genom att minska incitamenten att ta sig ur och undvika arbetslöshet. Det kan också öka förekomsten av felaktigt utbetald ersättning. Avvikelserna i arbetet med handlingsplaner riskerar också att leda till att stödinsatser inte alltid riktas mot de arbetssökanden som är mest prioriterade och som står långt från arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens bristfälliga granskningar av aktivitetsrapporter tydliggörs inte minst av att till och med tomma och inte godkända aktivitetsrapporter sällan leder till en underrättelse. Arbetsförmedlingen brister också i kontrollen av om den sökandes geografiska och yrkesmässiga sökområde utvidgas i takt med arbetslöshetens längd. Det minskar incitamenten för de arbetssökande att tidigt ta sig ur sin arbetslöshet och kan minska rörligheten på arbetsmarknaden. Skälet är

¹¹⁵ van den Berg m.fl. (2004), Abbring m.fl. (2005), Lalive m.fl. (2005) och Svarer (2011).

¹¹⁶ Arni m.fl. (2013) undersöker liknande effekter i ett schweiziskt sammanhang.

¹¹⁷ Prop. 2012/13:12.



att bristerna medför en minskad risk för att den fortsatta arbetslösheten skulle kräva en anställning som medför flytt, pendling eller byte av yrke.

Arbetsförmedlingen genomför inte systematiska kontroller av att de arbeten som de arbetssökande uppgett att de sökt verkligen har sökts, vilket även det kan leda till lägre ansträngningar att ta sig till arbete och ökade felaktiga utbetalningar. Det kan också bidra till att överutnyttjande och fusk blir mer utbrett och socialt accepterat, något som även skulle kunna sprida sig till andra välfärdssystem. Detta skulle kunna urholka förtroendet för arbetslöshetsförsäkringen och andra välfärdssystem.

Avvikelser och brister i arbetet med handlingsplaner och i granskningen av aktivitetsrapporter innebär en risk att arbetssökande medvetet eller omedvetet kan rikta in sitt arbetssökande mot arbeten som de inte kan bli erbjudna. Det finns även en risk att ansökningar utformas för att uppenbarligen vålla att en anställning inte kommer till stånd. En fungerande kontroll skulle motverka sådana beteenden och kunna identifiera sökanden som har behov av stöd att rikta in sitt arbetssökande. Det skulle kunna bidra till en bättre matchning och minska förekomsten av oseriösa ansökningar och ansökningar från arbetssökande där det utannonserade arbetet inte är lämpligt, vilket i sin tur kan göra det enklare och billigare för arbetsgivare att anställa. En fungerande kontroll skulle genom detta kunna bidra till en ökad sysselsättning.¹¹⁸

Avvikelser och brister i arbetet med handlingsplaner och de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna samt i uppföljningen av aktivitetsrapporter medför däremot en risk för att vissa enskilda inte blir anvisade till arbetsmarknadspolitiska program. De samhällsekonomiska konsekvenserna av detta kan vara begränsade om det bara har marginell påverkan på sammansättningen av de som får ta del av programmen och på omfattning av programmen. Om omfattningen av programmen blir lägre än avsett, kan det påverka arbetsmarknadsutfallen genom uteblivna effekter av program för enskilda.¹¹⁹ Men utfallet kan också påverkas genom så kallade allmänna jämviktseffekter, som påverkar även de som inte deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Det kan handla om effekter på lönebildningen, undanträngningseffekter på reguljär sysselsättning och beskattningseffekter. Det är därför svårt att

¹¹⁸ Detta skulle kunna ses som en minskning av vakanskostnaden i en matchningsmodell. Se till exempel Pissarides (2000).

¹¹⁹ För en överblick av effekterna av arbetsmarknadspolitiska program, se bilaga 1 i SOU 2010:88.



uppskatta de samhällsekonomiska konsekvenserna av eventuellt uteblivna arbetsmarknadspolitiska program.

Däremot kan färre anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program och en lägre sannolikhet att anvisas till dessa påverka arbetslöshetstiderna och incitamenten att undvika arbetslöshet. Det beror på att själva anvisningen eller risken för att anvisas till ett program i sig kan utgöra ett sätt att kontrollera den arbetssökandes vilja att stå till arbetsmarknadens förfogande genom att göra anspråk på den arbetslösas tid.¹²⁰

13.3 Kontrollen av platsanvisningar

När Arbetsförmedlingen lämnar en platsanvisning utan att följa upp den och underrätta vid regelöverträdelser, minskar sannolikt den handlingsdirigerande effekten både för den enskilde och för andra arbetssökande. Det minskar sannolikt även arbetslöshetsförsäkringens legitimitet.

Arbetssökande som inte har sökt anvisat arbete och inte får någon handlingsdirigerande återkoppling kan felaktigt tro att de handlar enligt regelverket. De kan även uppfatta kontrollen som låg, vilket kan sprida sig till andra och påverka deras arbetssökande och uppfattning om arbetslöshetsförsäkringens legitimitet.

Arbetsförmedlingens bristande kontroll av platsanvisningar kan även leda till att ersättning betalas ut felaktigt och att påföljden blir godtycklig för olika enskilda som begår samma regelöverträdelse.

13.4 Kontrollen när arbetssökande deltar i externa tjänster

Arbetsförmedlingens brister i att säkerställa att kompletterande aktörers avvikelserapportering sker korrekt. Det kan påverka myndighetens möjlighet att fullt ut utföra sin kontroll av de arbetssökande som deltar i aktivitet hos en kompletterande aktör. Dessutom har externa anordnare som kommunala sfi-anordnare och folkhögskolor ingen uppgiftsskyldighet gentemot Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen kan därför inte säkerställa kontrollfunktionen för de arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser hos kompletterande aktörer och externa anordnare.

Om kompletterande aktörer gör en egen bedömning av deltagarens agerande i stället för att direkt kontakta Arbetsförmedlingen, brister Arbetsförmedlingen i sin

¹²⁰ Se bilaga 1 i SOU 2010:88.



kontroll och myndighetsutövningen överlämnas olovligen till de kompletterande aktörerna.

Bristerna leder sannolikt till en lägre kontroll av de arbetssökande och att underrättelserna och sanktionerna blir färre, vilket i sin tur resulterar i uteblivna handlingsdirigerande effekter och en risk för att ersättning betalas ut felaktigt. Det riskerar även leda till att enskilda behandlas olika beroende på vilken aktör som ansvarar för aktiviteten.

13.5 Många underrättelser lämnas inte

IAF:s granskning om arbetsförmedlarnas underlåtenhet att skicka underrättelser visar att cirka 20 procent av alla underrättelser som arbetsförmedlarna upplever att de borde ha lämnat inte lämnades. Denna siffra är sannolikt en underskattning, bland annat eftersom den utgår ifrån fall där arbetsförmedlarna varit medvetna om att de gjorde fel. Andra faktorer som kan tala för att det är en underskattning av det verkliga mörkertalet är till exempel att Arbetsförmedlingen inte kontrollerar med arbetsgivarna att de redovisade arbetena faktiskt har sökts. En pågående granskning på IAF visar att 35 procent av arbetsgivarna har uppgett att personen inte sökt det redovisade sökta arbetet.¹²¹

Om underrättelse uteblir sker ingen prövning av ett sanktionsärende. Detta kan leda till att ersättning betalas ut felaktigt och att de handlingsdirigerande effekterna uteblir, vilket sannolikt förlänger arbetslöshetstiderna och påverkar arbetslöshetsförsäkringens omställningsfunktion och legitimitet negativt. De felaktiga utbetalningarna kan också öka finansieringsbehovet genom högre skatter och avgifter. Om skatterna och avgifterna inte ska komma att öka kan annan skattefinansierad verksamhet undanträngas eller så kan förmånerna i arbetslöshetsförsäkringen komma att försämrats.

13.6 Används programplatser effektivt?

IAF:s granskning av regeltillämpningen av sanktionsregelverket inom aktivitetsstödet visar att det kan finnas fall där Arbetsförmedlingen i stället för att skicka underrättelse i stället borde ha återkallat anvisningen till det arbetsmarknadspolitiska programmet.

¹²¹ Pågående omfattningsstudie på IAF på uppdrag av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2016:07). IAF kommer längre fram att publicera en rapport som mer i detalj redogör för omfattningsstudien och dess resultat.



Om Arbetsförmedlingen skickar underrättelser i fall där de borde återkalla program kan det leda till att arbetssökande kvarstår i program som de inte kan tillgodogöra sig innehållet i och tar upp en plats för någon annan sökande som hade kunnat göra det. Dessa programplatser kan vara dyra.¹²² Därför är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv viktigt att de används effektivt.


13.7 Bristande dokumentation och möjlighet att följa upp

Arbetsförmedlingens handläggning och systemstöd gör det svårt att följa upp bokade kontakter och besök, både för Arbetsförmedlingen själva och för andra.

Den bristande möjligheten att följa upp bidrar till oklarhet om hur kontrollarbetet fungerar i samband med besök och kontakter. Bristerna riskerar leda till att underrättelser uteblir.

Arbetsförmedlingens brister i dokumentation av handläggningen leder sannolikt till att Arbetsförmedlingen behöver lägga resurser på att upprepa handläggningsmoment eller utredningar som redan utförts men inte dokumenterats. Det blir både ineffektivt och resurskrävande för myndigheten.

¹²² För exempel på kostnaderna, se Statskontoret 2012:28, *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkeskomvux – en jämförelse*.



14 Konsekvenser för den arbetssökande av den bristande kontrollen

Arbetsförmedlingens avvikelser från regelverket leder sannolikt till bristande rättssäkerhet och likabehandling av enskilda. Inte minst i samband med upprättande av den individuella handlingsplanen riskerar lika fall att behandlas olika, och resultera i olika mycket stöd och kontroll för olika arbetssökande.

Det finns risk för att den enskilde genom avvikelserna går miste om extra stödinsatser som skulle kunna underlätta övergången till arbete. Det kan också bli otydligt för den enskilde hur han eller hon ska agera i sitt arbetssökande för att följa regelverket, något som även det kan bidra till att försvåra övergången till arbete. Arbetsförmedlingens avvikelser kan även leda till att enskilda i vissa fall meddelas att sanktion kan bli aktuell, även om det saknas grund för det.

Förutsebarhet är ett viktigt rättssäkerhetskrav. Förutsebarhet förutsätter tydliga regler och en korrekt rättstillämpning så att enskilda ska ha möjlighet att förutse hur ett ärende kommer att hanteras. En allvarlig konsekvens för den enskilde av att Arbetsförmedlingen avviker från regelverket är att förutsebarheten och därmed rättssäkerheten minskar. Om enskilda inte kan förutse hur Arbetsförmedlingen kommer att agera i ett ärende skapar det otrygghet och bristande legitimitet för både regelverket och den offentliga förvaltningen.

14.1 Arbetet med handlingsplaner och aktivitetsrapporter

Uteblivna, bristfälliga och inaktuella handlingsplaner samt bristande granskning av aktivitetsrapporter riskerar att göra det otydligt för den enskilde hur han eller hon ska agera i sitt arbetssökande. Förutsebarheten i tillämpningen av sanktionsreglerna blir sannolikt lidande. Det innebär en minskad rättssäkerhet för den enskilde. Avvikelse innebär också att Arbetsförmedlingen kan brista i sin likabehandling, eftersom lika fall kan komma att behandlas olika och resultera i olika mycket stöd och kontroll.

Uteblivna handlingsplaner och arbetsmarknadspolitiska bedömningar riskerar också leda till att inte alla arbetssökande får det stöd som de behöver. Om exempelvis en arbetssökandes arbetsförmåga inte är klarlagd och detta inte uppmärksammas i samband med den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, finns det en risk för att Arbetsförmedlingen inte vidtar rätt åtgärder vilket kan försvåra övergången till arbete. Att Arbetsförmedlingen dessutom inte uppdaterar handlingsplanerna och de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna innebär att stöd kan fortsätta utebli.



Arbetsförmedlingens bristande granskning av aktivitetsrapporter riskerar leda till att den arbetssökande felaktigt drar slutsatsen att det tidigare och nuvarande agerandet varit korrekt. Den bristande granskningen försämrar även förutsättningarna att använda aktivitetsrapporten för att identifiera sökande som har behov av extra stöd i sitt arbetssökande. Det kan handla om arbetslösa som behöver hjälp att rikta in sitt arbetssökande mot arbeten som de har bättre möjligheter att erbjudas eller som kan vara betjänta av någon särskild insats. Den bristfälliga granskningen av aktivitetsrapporter kan även leda till att ersättning felaktigt betalas ut, och som senare kan komma att krävas tillbaka. Ett återkrav kan medföra kännbara ekonomiska konsekvenser för den enskilde.

14.1.1 Bristfällig dokumentation

IAF:s granskning visar att Arbetsförmedlingen brister i sin dokumentation av dels specifika handläggningsmoment som att registrera inkomna aktivitetsrapporter, dels att dokumentera sökaktiviteten när aktivitetsrapporter lämnats in muntligt eller på blankett. Det finns även omfattande generella brister i dokumentationen av ärenden. JO har flera gånger riktat kritik mot Arbetsförmedlingen för deras bristfälliga och ibland obefintliga dokumentation.¹²³

Arbetsförmedlingens bristande dokumentation kan medföra svårigheter för den enskilde på flera sätt. Till exempel har myndigheten vid upprepade tillfällen utan att det fanns grund för det meddelat arbetssökande att han eller hon riskerar att få en sanktion. JO har kritiserat Arbetsförmedlingen för detta.¹²⁴ Att bli beskylld för regelöverträdelser utan grund innebär ett lidande för den enskilde och skadar förtroendet för myndigheter.


Den bristande dokumentationen kan även leda till svårigheter att kunna ta del av uppgifter i det egna ärendet, som den enskilde har rätt till enligt förvaltningslagen.¹²⁵ Bristande dokumentation kan även medföra svårigheter när ett ärende ska prövas i en högre instans.

Den bristande dokumentationen försvårar även för någon annan än ordinarie arbetsförmedlare att handlägga ärendet. Det kan dessutom gå ut över den enskilde som då måste upprepa information och uppgifter.

¹²³ Se JO dnr 3969-2017, 5700-2015, 3972-2012.

¹²⁴ JO dnr 5700-2015.

¹²⁵ 10 § förvaltningslagen (2017:900).



15 Oklart vad Förnyelseresan innebär för kontrollfunktionen

Arbetsförmedlingen bedriver sedan några år tillbaka ett intensivt förändringsarbete. IAF ser positivt på Arbetsförmedlingens digitalisering i stort, eftersom det kan leda till ökad tillgänglighet för många och på sikt kan innebära att tid frigörs till de sökande som behöver mer stöd.

Det är i dagsläget svårt att dra några klara slutsatser om hur förändringsarbetet kommer att påverka kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen. Det som framkommit hittills visar inte att det har förstärkt kontrollen av de arbetssökande.¹²⁶

En av de förändringar som Arbetsförmedlingen håller på att införa är en automatiserad granskning av aktivitetsrapporter. Den är tänkt att förenkla kontrollarbetet genom att myndigheten kan fokusera uppföljnings- och kontrollarbetet till aktivitetsrapporter som inte uppfyller vissa centralt satta kriterier. IAF bedömer att det är viktigt att det nya systemet säkerställer en god kontroll av de arbetssökande, även för arbetssökanden som lämnar in aktivitetsrapporten muntligt eller på blankett.

För att möjliggöra den automatiska granskningen av aktivitetsrapporter kommer Arbetsförmedlingen att ta fram en metod som ska tydliggöra vad de anser vara en tillräcklig sökaktivitet. IAF konstaterar att Arbetsförmedlingen i arbetet behöver säkerställa att bedömningarna av vad som är att aktivt söka lämpliga arbeten följer den rättspraxis som finns.

En svårighet som IAF ser följer med införandet av den automatiska granskningen är hur Arbetsförmedlingen ska kunna säkerställa att aktivitetsrapportens innehåll stämmer överens med planeringen i handlingsplanen, till exempel att de sökta arbetena är lämpliga, och att sökområdet vidgas i takt med arbetslöshetens längd. Den automatiska granskningen kan därför komma att ställa högre krav på de individuella handlingsplanernas utformning, innehåll och aktualitet. Det kan finnas en risk med detta eftersom IAF bedömer att det i dag finns betydande avvikelser i arbetet med handlingsplanerna.

¹²⁶ Statskontoret 2018:5, *Arbetsförmedlingens ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag.*



16 Käll- och litteraturförteckning

16.1 Författningar

Kungörelsen (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Förvaltningslagen (2017:900).

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen.

Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

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

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

AFFS 2014:1, Arbetsförmedlingens föreskrifter om individuella handlingsplaner.

IAFFS 2017:5, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om godtagbara skäl för en programdeltagare att inte aktivt söka lämpliga arbeten.

IAFFS 2017:2, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om anmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen för rätt till ersättning vid arbetslöshet.

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

16.2 Offentligt tryck

Prop. 2012/13:12. Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.

SOU 2018:43, *Statliga servicekontor – mer service på fler platser.*

SOU 2010:88, *Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration.*

16.3 IAF:s rapporter

IAF 2018:14, *Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollarbete.*

IAF 2018:13, *Är arbetssökandes handlingsplaner uppdaterade och aktuella?*

IAF 2018:10, *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?*



IAF 2018:8, *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen.*

IAF 2018:5, *Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?*

IAF 2017:16, *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete.*

IAF 2017:7, *Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd.*

IAF 2017:6, *Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning.*

IAF 2017:5, *Arbetsförmedlingens beslut om sanktioner för personer med aktivitetsstöd.*

IAF 2017:3, *Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar.*

IAF 2016:14, *Arbetsförmedlingens handläggning vid uteblivet besök eller kontakt.*

IAF 2016:13, *Arbetsförmedlingens handläggning av aktivitetsrapporter utan aktiviteter.*

IAF 2016:4, *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när sökande misskött sitt arbetsökande.*

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

IAF, PM Arbetsförmedlingen och geografiskt sökområde, publicerades 2009-05-29.

16.4 Arbetsförmedlingens handläggare

AFHS 2/2016, *Aktivitetsrapportering*, version 5.

AFHS 43/2012, *Arbetsökandes inskrivning på Arbetsförmedlingen*, version 21.0.

AFHS 7/2010, *Arbetsökandes planering*, version 13.0.

16.5 Material från Arbetsförmedlingens intranät

Af ska vässa arbetet med externa leverantörer 2018-06-08.

Aktivitetsrapporter skannas till ELIN, 2018-07-13.

Arbetsförmedlingens strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster, beslutad 2017-09-20, dnr Af-2016/00121871.

Arbetsförmedlingens sökandeundersökning kvartal 1 2018. Finns på intranätet Vis.

Digital kampanj för att öka inskrivningen på vår webbplats 2018-05-22.



Metodbeskrivningen *Anvisa till ledig plats* (Q), uppdaterad 2018-05-08. Vis.

Ny på jobbet, introduktion. Tema 7: Arbetsmarknadspolitisk bedömning, fastställa tjänst, upprätta planering – lokal introduktion för arbetsförmedlare.

Webbinar, uppdaterad 2017-04-24.

16.6 Material från Arbetsförmedlingens externa webb

Arbetsförmedlingens webbplats www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/-For-leverantorer-avupphandlade-arbetsformedlingstjanster.html.

Arbetsförmedlingens månadsstatistik, www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Statistik/Manadsstatistik.html.

16.7 Litteratur

Abbring, J. H., van den Berg, G. J. och van Ours, J. C. (2005), "The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment", *Economic Journal* 11, 602–630.

Arni, A., Lalive, R. och van Ours, J. C. (2013), "How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit", *Journal of Applied Econometrics* 28, 1153–1178.

Boone, J. m.fl. (2007), "Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions", *The Economic Journal* 117, 399–421.

Boone, J. och van Ours, J. C. (2006), "Modelling Financial Incentives to get Unemployed Back to Work", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 162, 227–252.


Lalive, R., van Ours, J. C., och Zweimüller, J. (2005), "The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment", *Journal of European Economic Association* 3, 1386–1417.

Lipset, S. M. (1985), *Political Man: The Social Bases of Politics*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Pissarides, C. A. (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, andra utgåvan.

Svarer, M. (2011), "The Effect of Sanction on the Exit from Unemployment: Evidence from Denmark", *Economica* 78, 751–778.

van den Berg, G. J. och van der Klaauw, B. (2006), "Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment", *International Economic Review* 47, 895–936.



van den Berg, G. J., van der Klaauw, B. och van Ours, J.C. (2004), "Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work", *Journal of Labor Economics* 22, 211–241.

van den Berg, G. J. och Vikström, J. (2014), "Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality", *Scandinavian Journal of Economics* 116, 284–334.

16.8 Övriga källor

Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsrapport 2018.

Arbetsförmedlingen, Årsredovisning 2017.

IFAU 2017:16, *Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare?*

Justitieombudsmannens (JO) beslut den 19 september 2018, dnr 3969-2017.

JO:s beslut den 2 februari 2017, dnr 5700-2015.

JO:s beslut den 21 november 2013, dnr 3972-2012.

Olli Segendorf, Å. (2012), *Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen*, Rapport 2012:6 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Stockholm.

Statskontoret 2018:5, *Arbetsförmedlingens ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Statskontoret 2012:28, *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux.*

Svar från Arbetsförmedlingen den 3 oktober 2018.

Svar från Arbetsförmedlingen den 26 september 2018.

Svar från Arbetsförmedlingen den 6 september 2018.

Svar från Arbetsförmedlingen den 14 maj 2018 med bilaga *Slutliga kommentarer till indikatorer för god förvaltning september 2017.*

Svar från Arbetsförmedlingen den 9 mars 2018.

Svar från Arbetsförmedlingen den 19 april 2017, Arbetsförmedlingens yttrande med anledning av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens rapport 2017:5, dnr Af-2016/0016 3183.



17 Bilagor

17.1 Bilaga 1, IAF:s bedömning av brister

IAF använder sedan 2017 en fyrgradig skala för att bedöma hur allvarliga de brister är som framkommer i samband med IAF:s granskningar:

1. Påpekande. IAF påpekar en brist när denna inte lett till några konsekvenser eller haft ytterst små konsekvenser.
2. Anmärkning. IAF anmärker mot en brist av liten omfattning eller mindre allvarlig art.
3. Kritik. IAF riktar kritik när bristen är omfattande men mindre allvarlig, eller allvarlig men mindre omfattande.
4. Allvarlig kritik. IAF riktar allvarlig kritik mot brister av sådan art att de bedöms riskera att skada arbetslöshetsförsäkringens legitimitet. Även andra svårare avsteg från gällande regelverk kan komma ifråga för allvarlig kritik. Normalt krävs också att bristen förekommer i större omfattning.

POSTADDRESS:
IAF
Box 210
641 22 Katrineholm

TELEFON: 0150 - 48 70 00
FAX: 0150 - 48 70 02
EPOST: iaf@iaf.se
WEBB: www.iaf.se

