

Sanktioner inom etableringsersättningen

Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning

Rapport 2019:10



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

Om en deltagare i etableringsprogrammet kan antas missköta sitt arbetsökande ska arbetsförmedlarna vid Arbetsförmedlingen underrätta enheten Ersättningsprövning. Enheten Ersättningsprövning utreder underrättelsen och beslutar om eventuell sanktion, det vill säga varning eller avstängning. Därefter är det Försäkringskassan som verkställer avstängningen.

Den här rapporten redovisar hur Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan handlägger ärenden om sanktioner inom etableringsersättningen. Det är viktigt att besluten fattas på rätt grund och att programdeltagarna behandlas lika utifrån regelverket.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har faktagranskat delar av rapportutkastet.

Rapporten har föredragits av Annika Hellberg. I arbetet har även Jessica Edelbro Laurell, Johanna Wall, Sandra Bojmar och Rickard Persson deltagit. Eva Nordström har bidragit med statistik till rapporten. Vid den slutliga beredningen av ärendet har enhetscheferna Catarina Eklundh Ahlgren och Jessica Idbrant deltagit. Enhetschefen för granskningsenheten har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 12 september 2019

Annelie Westman
Enhetschef

Annika Hellberg
Utredare



Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	6
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund till granskningen	10
1.2 Syfte och frågeställning	11
1.3 Avgränsningar.....	11
1.4 Metod och genomförande.....	11
1.5 Rapportens disposition	13
2 Arbetsförmedlingens handläggning för deltagare inom etableringsprogrammet	14
2.1 IAF:s bedömningsgrunder	14
2.2 Skickade underrättelser under 2018.....	15
2.3 Medverkan till att upprätta en handlingsplan.....	16
2.4 Underrättelser vid misskötsel	17
2.5 Programdeltagarnas aktivitetsrapportering	19
3 Enheten Ersättningsprövnings handläggning av sanktioner	23
3.1 IAF:s bedömningsgrunder	23
3.2 Sanktioner under 2018	24
3.3 Volymbeslut vid uteblivna aktivitetsrapporter	27
3.4 Preliminära beslut.....	27
3.5 Sammanläggning av underrättelser.....	28
3.6 Avskrivningar på grund av driftstörningar	29
3.7 Krav på att aktivitetsrapportera efter etableringsplan.....	29
3.8 Ändring av grund för underrättelse	30
3.9 Information till Försäkringskassan om olovlig frånvaro	31
4 Försäkringskassans handläggning av avstängningar	32
4.1 IAF:s bedömningsgrunder	32
4.2 Verkställda avstängningar 2018	33
4.3 Beslutsmeddelande till programdeltagaren	34
4.4 Kvittning och återkrav vid felaktig utbetalning	34
4.5 Felaktiga utbetalningar	35
4.6 Oriktiga eller vilseledande uppgifter från programdeltagaren	35
5 Slutsatser	37
5.1 IAF:s bedömningskala	37
5.2 Arbetsförmedlingen brister i sin kontroll av misskötsel.....	38



5.3	Arbetsförmedlingen brister i att skicka automatiska underrättelser vid uteblivna aktivitetsrapporter.....	40
5.4	Arbetsförmedlingen prövar inte alltid underrättelser vid sammanläggning	41
5.5	Försäkringskassan har vissa brister i handläggningen av olovlig frånvaro och i beslutsmeddelanden.....	42
6	Uppföljning	44
7	Käll- och litteraturförteckning	45
7.1	Författningar	45
7.2	Offentligt tryck.....	45
7.3	Material från Arbetsförmedlingen	45
7.4	Material från Försäkringskassan	46
7.5	Material och rapporter från IAF.....	46
8	Bilagor.....	47
8.1	Definitioner och begrepp	47
8.2	IAF:s bedömningsgrunder Arbetsförmedlingen.....	48
8.3	IAF:s bedömningsgrunder enheten Ersättningsprövning.....	52
8.4	IAF:s bedömningsgrunder Försäkringskassan.....	53
8.5	Urval	56



Sammanfattning

Sedan den 1 januari 2018 omfattas deltagare i programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet) av ett sanktionssystem. Sanktionssystemet innebär att programdeltagare kan få en varning eller stängas av från rätten till ersättning ett visst antal dagar om de missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet enligt förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA). Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har olika roller i hanteringen av sanktionsreglerna, och för att reglerna ska fungera som det är tänkt krävs att hela kedjan fungerar. Arbetsförmedlarna vid Arbetsförmedlingen ska skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning om det kan antas att en programdeltagare misskött sitt arbetssökande. Enheten Ersättningsprövning utreder och beslutar om en sanktion ska tilldelas och gäller sanktionen en avstängning ska enheten Ersättningsprövning informera Försäkringskassan. Försäkringskassan ska i sin tur verkställa beslut om att stänga av en programdeltagare från rätten till etableringsersättning.

Syftet med granskningen har varit att granska Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av sanktioner – varning och avstängning – inom etableringsersättningen för programdeltagare vid misskötsel av arbetssökande. I rapporten redovisas resultat från tre olika ärendegranskningar tillsammans med statistik och IAF:s slutsatser av granskningen. Resultatet utgår från de ärenden som ingått i granskningen och ska inte tolkas generellt.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i många delar handlägger sanktionsärenden inom etableringsersättningen i enlighet med regelverket. Men granskningen visar också på brister, framförallt i Arbetsförmedlingens kontroll av programdeltagarna. Om inte Arbetsförmedlingens kontroll fungerar som den är avsedd får det konsekvenser både för den enskilde och samhället. Syftet med sanktionsreglerna är att deltagaren vid misskötsel ska få en möjlighet att ändra sitt handlingsätt så att det stämmer överens med villkoren för ersättning. En konsekvens är att lika ärenden riskerar att behandlas olika. Det blir också svårt för deltagarna att veta vad som förväntas av dem.



Arbetsförmedlingen brister i sin kontroll av misskötsel

IAF riktar kritik mot att Arbetsförmedlingen brister i att underrätta enheten Ersättningsprövning när deltagare i etableringsprogrammet kan antas missköta sitt arbetssökande. Arbetsförmedlingen ansvarar för att kontrollera att deltagarna sköter sitt arbetssökande och ska vid eventuell misskötsel skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning. Att Arbetsförmedlingen inte underrättar leder bland annat till att ersättning riskerar att betalas ut felaktigt och det skapar en oförutsägbarhet för deltagarna om de inte vet vad som förväntas av dem.

Arbetsförmedlingen brister i att skicka automatiska underrättelser vid uteblivna aktivitetsrapporter

IAF anmärker mot att Arbetsförmedlingen inte alltid skickar en automatisk underrättelse vid utebliven aktivitetsrapport. Att en automatisk underrättelse inte har skickats berodde främst på att deltagare som övergått från etableringsplan till etableringsprogrammet varit felregistrerade i systemet för aktivitetsrapportering. Arbetsförmedlingens tillämpning är inte konsekvent och det medför att deltagare behandlas olika.

Arbetsförmedlingen prövar inte alltid underrättelser vid sammanläggning

IAF anmärker även mot att Arbetsförmedlingen vid sammanläggning av underrättelser om misskötsel av arbetssökandet inte alltid prövar om programdeltagaren ska tilldelas en sanktion. När flera underrättelser om att en programdeltagare kan antas ha misskött sitt arbetssökande kommer in samtidigt eller nära varandra i tid, lägger enheten Ersättningsprövning samman underrättelserna. Enheten Ersättningsprövnings handläggningstider ökade under senare delen av 2018 och början av 2019, bland annat på grund av driftstörningar i systemet för aktivitetsrapportering. Det har lett till att många underrättelser under den här perioden har lagts samman och inte blivit prövade.

Programdeltagarna har inte informerats om att flera händelser hade lagts samman. Att underrättelser läggs samman utan att frågan om sanktion prövas kan medföra att den handlingskorrigerande effekten uteblir eftersom det försämrar deltagarens möjlighet att se sambandet mellan händelse och sanktion.



Granskningen visar att det finns en risk att grunden för misskötsel inte utreds i de fall underrättelser inte blir prövade när de läggs samman. Om grunden i en underrättelse är fel kan enheten Ersättningsprövning efter utredning ändra grunden. Granskningen visar även att underrättelser med grunden *inte kontaktat eller besökt kompletterande aktör* blandas ihop med grunden *inte deltagit i insats*. Det finns en risk att Försäkringskassan inte får all information om olovlig frånvaro från Arbetsförmedlingen och ersättning riskerar därmed att utgå felaktigt.

Försäkringskassan har vissa brister i handläggningen av olovlig frånvaro och i beslutsmeddelanden

Sammantaget visar granskningen att Försäkringskassan i många delar har handlagt ärenden i enlighet med regelverket, men IAF påtalar två brister. IAF påpekar att Försäkringskassan brister i handläggningen av ärenden där programdeltagaren har misskött sig genom olovlig frånvaro, vilket IAF bedömer har lett till felaktig utbetalning i några ärenden. Försäkringskassan har inte hanterat den olovliga frånvaron vid den aktuella ansökan trots att de hade informationen från Arbetsförmedlingen. Olovlig frånvaro omfattar frånvaro som deltagaren inte har anmält i förväg eller frånvaro som Arbetsförmedlingen inte har godkänt.

IAF påpekar även att Försäkringskassan i flera av de granskade ärendena har lämnat felaktig information i beslutsmeddelanden till deltagaren. Det handlade bland annat om att beslutsmeddelandet till deltagaren saknade uppgift om ersättningens belopp och innehöll information om att beloppet var före skatt trots att etableringsersättning inte är skattepliktig. Felaktig information i beslutsmeddelanden skapar en otydlighet för deltagaren, till exempel är det viktigt med korrekt information om deltagaren vill överklaga beslutet.

Uppföljning av åtgärder

Svar från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan önskas den 17 december 2019 om vilka åtgärder de har vidtagit för att komma till rätta med de brister som redovisas i rapporten.



1 Inledning

Arbetsförmedlingen har genom lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ett övergripande ansvar för nyanlända personers etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet) är ett arbetsmarknadspolitiskt program vars syfte är att underlätta och påskynda deltagarnas etablering i arbets- och samhällslivet. Deltagare inom etableringsprogrammet omfattas av ett sanktionssystem som innebär att programdeltagare kan få en varning eller stängas av från rätten till ersättning ett visst antal dagar om de missköter sitt arbetsökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.

Arbetsförmedlarna vid Arbetsförmedlingen ansvarar för att underrätta enheten Ersättningsprövning om deras kontroller visar att en programdeltagare kan antas missköta sitt arbetsökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning utreder underrättelsen och beslutar om eventuell sanktion, det vill säga varning eller avstängning. Om beslutet medför en avstängning från rätten till etableringsersättning, lämnar enheten Ersättningsprövning denna information till Försäkringskassan, som har till uppgift att betala ut ersättningen. Det är sedan Försäkringskassan som verkställer beslutet om avstängning.

Den här granskningen omfattar Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av ärenden när en programdeltagare inom etableringsprogrammet kan antas missköta sitt arbetsökande¹. Vidare omfattar granskningen Försäkringskassans handläggning när en deltagare har lämnat oriktiga och vilseledande uppgifter². I granskningen följer IAF hela kedjan: från arbetsförmedlarens handläggning, till att en automatisk eller en manuell underrättelse skickas till enheten Ersättningsprövning för handläggning och slutligen handläggningen hos Försäkringskassan.

¹ 6 kap. 2 § Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA).

² 6 kap. 5 § FEA.



1.1 Bakgrund till granskningen

Den 1 januari 2018 ändrades reglerna för vissa nyanlända invandrares etablering i arbetslivet och samhället. Regeringens avsikt var att harmonisera reglerna för nyanlända med de som gäller för övriga arbetssökande. Den 1 mars 2015 infördes ett sanktionssystem för när en arbetssökande med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning inte fullföljer sina åtaganden.³ Genom regeländringarna den 1 januari 2018 blev etableringsprogrammet ett arbetsmarknadspolitiskt program och sanktionssystemet för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning kom även att omfatta deltagare i etableringsprogrammet. Sanktionssystemet innebär att programdeltagare kan få en varning eller stängas av från rätten till ersättning ett visst antal dagar om de missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.

Före regeländringarna hade de nyanlända som tillhörde målgruppen för etableringen rätt till en etableringsplan, nu ska de i stället anvisas till etableringsprogrammet.⁴ Enligt övergångsbestämmelser kommer de gamla reglerna fortsätta att gälla för de deltagare som har fått en etableringsplan före den 1 januari 2018. När beslutet om etableringsplan löper ut, kommer dessa deltagare kunna få ett beslut om anvisning till etableringsprogrammet enligt de nya reglerna, om deltagaren fortfarande har tid kvar inom etableringen. Fram till och med den 31 december 2019 kommer det därför att vara två parallella regelverk inom etableringsuppdraget.

IAF genomförde en granskning under 2018, som gav en övergripande bild av hur införandet av regeländringarna fungerat och hur Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ansåg att det hade gått att tillämpa det nya regelverket⁵. Den här granskningen kan delvis ses som en fortsättning på den rapporten, och omfattar ärendegranskningar av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning.

³ Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

⁴ Etableringsplanen var en individuell plan med insatser på heltid för personer som omfattades av etableringslagstiftningen (2010:197), som upphörde den 31 december 2017. Personer som omfattas av målgruppen för etableringsinsatser ska efter den 1 januari 2018 anvisas till etableringsprogrammet.

⁵ IAF 2018:8 *Implementeringen av regeländringarna inom etableringsersättningen*.



1.2 Syfte och frågeställning

Syftet har varit att granska Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av sanktioner – varning och avstängning – inom etableringsersättningen för programdeltagare vid misskötsel av arbetssökande.

Granskningen har utgått från följande fråga:

- Handlägger Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan sanktionsärenden enligt regelverket när programdeltagare inom etableringsprogrammet har misskött sitt arbetssökande?

1.3 Avgränsningar

I rapporten behandlas det arbetsmarknadspolitiska programmet *etableringsprogrammet*, eftersom IAF inte tidigare har granskat ärenden inom etableringsersättningen. IAF gör inte någon jämförelse med andra arbetsmarknadspolitiska program i den här granskningen. Den inledande kartläggningsfasen⁶ i etableringsprogrammet har inte ingått i granskningen, eftersom programdeltagarna inte omfattas av sanktionsreglerna under den här fasen⁷.

Granskningen omfattar ärenden där programdeltagaren kan antas missköta sitt arbetssökande⁸ eller ärenden där deltagaren har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan⁹. IAF har alltså inte granskat ärenden där programdeltagaren kan antas ha förlängt sin arbetslöshet¹⁰ eller orsakat sin arbetslöshet¹¹.

1.4 Metod och genomförande

Rapporten har utarbetats utifrån tre olika ärendegranskningar och för varje ärendegranskning har IAF utgått från framtagna bedömningsgrunder, se bilaga 8.2–8.4. Urvalen har gjorts på olika sätt i de tre ärendegranskningarna, för mer information om urval se bilaga 8.5. Rapporten innehåller också statistik från IAF:s

⁶ Etableringsprogrammet inleds med en kartläggning som syftar till att synliggöra deltagarens erfarenheter, kompetenser och förutsättningar för etablering. (AHFS 8/2017, version 4, s. 20).


⁷ 6 kap. 1 § FEA.

⁸ 6 kap. 2 § FEA.

⁹ 6 kap. 5 § FEA.

¹⁰ 6 kap. 3 § FEA.

¹¹ 6 kap. 4 § FEA.



statistik- och tillsynsdatas¹² och Försäkringskassan. Resultatet utgår från de ärenden som ingått i granskningen och ska inte tolkas generellt.

Granskning 1. I den första ärendegranskningen har IAF följt Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden för 200 programdeltagare under 6 månader. Deltagarna var inskrivna i etableringsprogrammet mellan januari och augusti 2018, och de var inskrivna minst 6 månader.

Granskning 2. Nästa steg i ärendegranskningen omfattade enheten Ersättningsprövnings handläggning av 100 underrättelser för deltagare i etableringsprogrammet, som kommit in under 2018 med anledning av misskötsel. Granskningen omfattade beslut om sanktion och bifall samt avskrivna och felregistrerade underrättelser. För definitioner se bilaga 8.1.

Granskning 3. Den sista ärendegranskningen omfattade Försäkringskassans handläggning av 84 verkställda beslut om sanktion för deltagare i etableringsprogrammet. Granskningen omfattade även 12 beslut om avstängningar efter att en programdeltagare lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan.

Arbetsförmedlingen ska vid beslut om sanktion informera Försäkringskassan om olovlig frånvaro. IAF har följt 92 ärenden från ärendegranskning 2 och 3 för att se om denna informationsöverföring har fungerat. IAF har granskat de ärenden som varit möjliga att följa från enheten Ersättningsprövning till Försäkringskassan utifrån granskningens urval.

I början av granskningen genomförde IAF studiebesök på ett Arbetsförmedlingskontor, enheten Ersättningsprövning och Försäkringskassan. IAF har även haft dialog med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under arbetets gång. För att utforma granskningen och kvalitetssäkra urvalet, gjorde IAF en pilotgranskning av 70 ärenden. Dessa ärenden har i övrigt inte ingått i de tre ärendegranskningarna.


¹² IAF:s statistik- och tillsynsdatas med uppgifter på individnivå om arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.



1.5 Rapportens disposition

Kapitlen 2, 3 och 4 innehåller granskningsresultaten för Arbetsförmedlingen, enheten Ersättningsprövning och Försäkringskassan. Kapitlen innehåller även en kort beskrivning av IAF:s bedömningsgrunder och en beskrivning av respektive aktörs ansvarsområde. Kapitel 5 innehåller IAF:s slutsatser och det avslutande kapitel 6 beskriver hur slutsatserna ska följas upp.

Utförligare beskrivningar av IAF:s bedömningsgrunder för ärendegranskningarna, beskrivning av urval samt definitioner och begrepp återfinns i bilagor.



2 Arbetsförmedlingens handläggning för deltagare inom etableringsprogrammet

Arbetsförmedlingen kan anvisa en person som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen till etableringsprogrammet.¹³

Anvisningen är ett beslut som ger personen möjlighet att ta del av de insatser och aktiviteter som finns inom ramen för programmet. Om deltagaren inte uppfyller de krav som ställs, ska deltagaren varnas eller stängas av från rätten till ersättning.¹⁴

Arbetsförmedlarna ska skyndsamt skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning som ska utreda om en sanktion ska tilldelas.¹⁵

IAF har följt Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden för 200 deltagare som var inskrivna i etableringsprogrammet under 6 månader. Det här kapitlet redovisar resultatet från granskningen. Syftet var att granska om Arbetsförmedlingen handlägger ärenden i enlighet med regelverket och om de skickar en underrättelse till enheten Ersättningsprövning när deltagare kan antas ha misskött sitt arbetssökande. Sammanfattningsvis visar resultaten att Arbetsförmedlingen inte har underrättat enheten Ersättningsprövning när en deltagare kan antas ha misskött sitt arbetssökande i den utsträckning som IAF bedömer att de borde ha gjort. Till exempel har det inte skickats en automatisk underrättelse i mer än hälften av de ärenden när en aktivitetsrapport inte kommit in. Att en automatisk underrättelse inte har skickats berodde främst på att deltagare som övergått från etableringsplan till etableringsprogrammet varit felregistrerade i systemet för aktivitetsrapportering.

2.1 IAF:s bedömningsgrunder

För att bedöma om programdeltagaren kan antas ha misskött sitt arbetssökande och om Arbetsförmedlingen har underrättat har IAF granskat om det fanns

- handlingsplan med arbetsmarknadspolitisk bedömning och aktiviteter
- inlämnade aktivitetsrapporter
- inbokade besök som deltagaren inte kommit på

¹³ 5 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁴ 6 kap. 2–4 §§ FEA.

¹⁵ AFHS 4/2015, Sanktioner enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, version 4, s. 4–5.



- uppgifter om att deltagaren inte har deltagit i insatser, aktiviteter eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd
- anvisning att söka lämpligt arbete
- anvisning till utbildning
- uppgift om att deltagaren inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

En utförligare beskrivning av IAF:s bedömningsgrunder finns i bilaga 8.2.

2.2 Skickade underrättelser under 2018

Under 2018 var antalet deltagare i etableringsprogrammet 36 057. Samma år skickade Arbetsförmedlingen 24 887 underrättelser för deltagare inom etableringsprogrammet till enheten Ersättningsprövning, se tabell 2.1. Den vanligaste orsaken var att deltagaren inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport inom utsatt tid.¹⁶

Tabell 2.1. Antalet skickade underrättelser fördelat på underrättelseorsak, 2018

Underrättelseorsak	Antal lämnade underrättelser
Inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan	37
Inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid	18 502
Inte besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt	2 513
Inte besökt eller tagit kontakt med en kompletterande aktör vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt	1 460
Inte deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet	1 807
Inte sökt anvisat lämpligt arbete	26
Inte sökt anvisad utbildning	25
Inte aktivt sökt lämpliga arbeten	517
Totalt	24 887

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

¹⁶ IAF:s statistik- och tillsynsdatas.



2.3 Medverkan till att upprätta en handlingsplan

Deltagare i etableringsprogrammet ska medverka till att upprätta en individuell handlingsplan¹⁷ som utgår från den arbetssökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingens uppdrag. IAF har granskat om de 200 deltagarna som ingick i granskningen har medverkat till att upprätta en handlingsplan. Om en deltagare inte har medverkat till att upprätta en handlingsplan ska arbetsförmedlaren skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning. I granskningen fanns endast en uppgift om att en deltagare inte hade medverkat till att upprätta en handlingsplan och för denna händelse hade arbetsförmedlaren skickat en underrättelse.

IAF har även granskat om Arbetsförmedlingen hade upprättat en handlingsplan för deltagarna. Handlingsplanen är utgångspunkten för vilka aktiviteter deltagaren ska redovisa i sina aktivitetsrapporter varje månad. En deltagare i etableringsprogrammet ska få en handlingsplan som ska baseras på en arbetsmarknadspolitisk bedömning.¹⁸ Även de deltagare som tidigare har haft en etableringsplan¹⁹ ska vid övergången till programmet få en handlingsplan. Granskningen visar att 86 procent av deltagarna hade en handlingsplan som innehöll en arbetsmarknadspolitisk bedömning under den granskade perioden.

Utifrån den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska deltagaren sedan erbjudas aktiviteter som bedöms stärka deltagarens möjligheter till etablering på arbetsmarknaden och ute i samhället. Deltagare i etableringsprogrammet ska kunna ta del av de insatser och aktiviteter som finns inom ramen för programmet²⁰. Granskningen visar att många av de deltagare som hade en handlingsplan hade minst en aktuell aktivitet. Exempel på aktiviteter som deltagarna erbjöds var att studera svenska för invandrare, söka arbete samt ha telefonavstämningar.

¹⁷ 11 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁸ 6 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och 2 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2014:1) om individuella handlingsplaner.

¹⁹ Etableringsplanen var en individuell plan med insatser på heltid för personer som omfattades av etableringslagstiftningen (2010:197), som upphörde den 31 december 2017. Personer som omfattas av målgruppen för etableringsinsatser ska efter den 1 januari 2018 anvisas till etableringsprogrammet.

²⁰ 3 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.



Diagram 2.1. Andelen som hade en handlingsplan

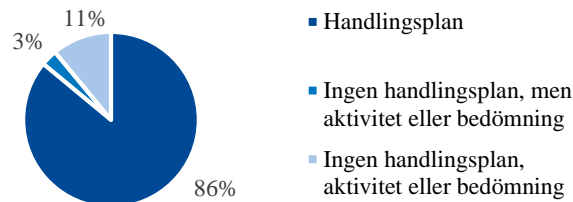


Diagram 2.1 visar att det för 11 procent av deltagarna varken fanns en handlingsplan, en arbetsmarknadspolitisk bedömning eller aktuella aktiviteter för hela granskningsperioden.

2.4 Underrättelser vid misskötsel


IAF har följt handläggningen av ärenden för 200 deltagare inom etableringsprogrammet under 6 månader för att bedöma om deltagarna kan antas ha misskött sitt arbetssökande och i så fall granskat om Arbetsförmedlingen har eller borde ha underrättat enheten Ersättningsprövning. I detta avsnitt redovisas resultatet om misskötsel när det gäller

- inte besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör²¹ vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt
- inte deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet
- inte sökt anvisat lämpligt arbete²² och
- inte sökt anvisad utbildning.

Resultatet för när Arbetsförmedlingen har eller borde ha underrättat med anledning av att deltagaren inte har medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan finns i avsnitt 2.3 och inte lämnat in en aktivitetsrapport inom utsatt tid och inte aktivt sökt lämpliga arbeten finns i avsnitt 2.5.

²¹ Med kompletterande aktörer avses externa leverantörer av tjänster som på uppdrag av Arbetsförmedlingen bedriver arbetsmarknadspolitisk eller integrationspolitisk verksamhet.

²² I denna granskning fanns inga uppgifter om anvisat lämpligt arbete.



IAF har bedömt att det fanns 67 uppgifter om misskötsel för de 200 deltagarna under de 6 månader IAF följt deltagarna²³. Arbetsförmedlarna har inte underrättat enheten Ersättningsprövning om detta i 78 procent (52 av 67 ärenden) av dessa uppgifter där deltagaren kan antas ha misskött sitt arbetssökande. Det handlade främst, 41 uppgifter, om att deltagare inte deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. 26 uppgifter om misskötsel var när deltagaren inte besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör.

IAF har till exempel granskat om det fanns en kallelse till bokad besök och om det fanns dokumentation i ärendet om att mötet ägt rum eller inte. I några ärenden hade arbetsförmedlaren i stället för att skicka en underrättelse vid uteblivet besök skickat en ny kallelse till ett nytt bokad besök. Om det av dokumentationen inte framgick något som visade på godtagbara skäl till att deltagaren inte kommit på mötet har IAF bedömt att en underrättelse borde ha skickats till enheten Ersättningsprövning. Enheten ansvarar sedan för utredning och beslut om eventuell sanktion.

Kompletterande aktörer ska omgående skicka en avvikelserapport när de får kännedom om omständigheter som påverkar deltagarens rätt till ersättning.²⁴ I de ärenden där det har funnits avvikelserapporter har IAF granskat avvikelserapporten och dokumentationen i ärendet för att bedöma om det fanns uppgift om eventuell misskötsel, och om det fanns godtagbara skäl för deltagaren att inte delta i aktivitet. I ärenden där det av dokumentationen framgick att deltagaren hade godtagbara skäl att inte delta, exempelvis vid sjukdom, bedömde IAF att en underrättelse inte skulle skickas. Men om det inte fanns några uppgifter om godtagbara skäl till att inte delta i aktivitet bedömde IAF att en underrättelse borde ha skickats till enheten Ersättningsprövning för utredning och beslut om en eventuell sanktion.

Inom etableringsprogrammet kan Arbetsförmedlingen anvisa deltagare som omfattas av utbildningsplikten att söka en utbildning²⁵. En anvisning att söka utbildning kan även lämnas till deltagare som inte omfattas av utbildningsplikten

²³ För ytterligare 10 ärenden har IAF inte kunnat bedöma om en underrättelse borde ha skickats. Det beror på att IAF inte haft behörighet att ta del av avvikelserapporter från kompletterande aktörer eller att det inte funnits tillräckligt med dokumentation.

²⁴ AFHS 17/2014, Introduktion till arbete, version 7, s. 29.

²⁵ Syftet med utbildningsplikten är att stärka de nyanländas etablering, men också att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Totalt i granskningen omfattades 83 av 200 deltagare av utbildningsplikt.



men som bedöms vara i behov av utbildning för att få ett varaktigt fäste på arbetsmarknaden.²⁶ Granskningen visar att det var cirka 8 procent av de 200 deltagarna som anvisades till att söka en utbildning²⁷.

Deltagaren är skyldig att söka anvisad utbildning och ska redovisa detta i en aktivitetsrapport.²⁸ Söker inte deltagaren en anvisad utbildning ska Arbetsförmedlingen skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning. IAF bedömde utifrån dokumentationen i de granskade ärendena att det inte fanns någon misskötsel på grund av att deltagaren inte sökt anvisad utbildning. Arbetsförmedlingen har således inte haft anledning att skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning.

2.5 Programdeltagarnas aktivitetsrapportering

Med utgångspunkt i handlingsplanen ska deltagaren i en aktivitetsrapport redovisa vilka aktiviteter som personen har genomfört för att ta sig ur arbetslösheten.²⁹ Deltagare i etableringsprogrammet är skyldiga att varje månad lämna en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen. Om en deltagare inte lämnar in sin aktivitetsrapport i tid skickas automatiskt en underrättelse till enheten Ersättningsprövning.

IAF har valt att granska de fem första aktivitetsrapporterna som skulle ha lämnats in per deltagare, vilket genererar 1 000 möjliga aktivitetsrapporter. Diagram 2.2 visar hur många aktivitetsrapporter som lämnades in och antalet uteblivna aktivitetsrapporter. Vidare visar det hur många automatiska underrättelser som skickades för de aktivitetsrapporter som uteblev.

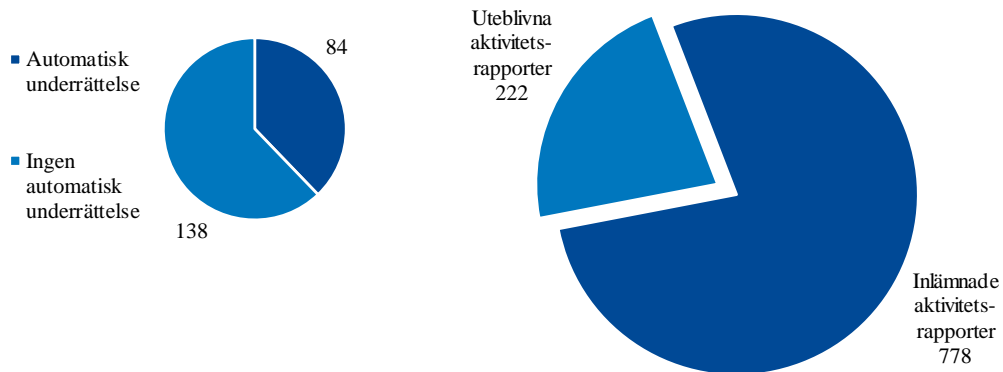
²⁶ 12–14 §§ förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁷ 15 av 200 deltagare anvisades till att söka en utbildning. Av de 15 som anvisades omfattades 10 deltagare av utbildningsplikten.

²⁸ 2 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2016:3) om ändring i Arbetsförmedlingens föreskrifter (2015:4) om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa.

²⁹ 6 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Diagram 2.2. Antal automatiska underrättelser vid uteblivna aktivitetsrapporter



Totalt har 22 procent (222 aktivitetsrapporter) av 1 000 möjliga aktivitetsrapporter inte lämnats in av programdeltagarna. Men i 66 procent (138 uteblivna aktivitetsrapporter) av de fallen har en automatisk underrättelse inte skickats.

Att en automatisk underrättelse inte hade skickats berodde främst³⁰ på att deltagarna var felregistrerade i systemet för aktivitetsrapportering. Vid granskningen styrdes inlämningsintervall för aktivitetsrapporterna av den lag arbetsförmedlaren angett som tillämplig för deltagaren i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem (AIS). För att systemet skulle känna av att deltagaren skulle rapportera varje månad var arbetsförmedlaren tvungen att kryssa i en ruta som angav tillämplig lag³¹ för deltagare i etableringsprogrammet. Om Arbetsförmedlingen i stället felaktigt registrerade programdeltagare enligt reglerna³² för deltagare med etableringsplan innebar det att deltagaren enligt systemet skulle lämna in en aktivitetsrapport var sjätte månad.³³ Systemet för aktivitetsrapportering kände då inte av att deltagaren skulle rapportera varje månad och en automatisk underrättelse skickades därmed inte.

³⁰ För 4 av de 200 deltagarna fanns en individuell överenskommelse som innebar att deltagare inte behövde lämna in aktivitetsrapporter, trots att deltagarna enligt regelverket var rapporteringsskyldiga varje månad.

³¹ Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³² Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³³ 4 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2016:3) om ändring i Arbetsförmedlingens föreskrifter (2015:4) om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa.

Hälften av deltagarna i granskningen hade övergått från etableringsplan till etableringsprogrammet. Nästan hälften av dessa deltagare har vid minst en av fem månader varit felregistrerade vilket har påverkat datumintervall för inlämningen av aktivitetsrapporten. Det har lett till att en automatisk underrättelse inte har skickats trots att deltagarna egentligen var rapporteringsskyldiga.

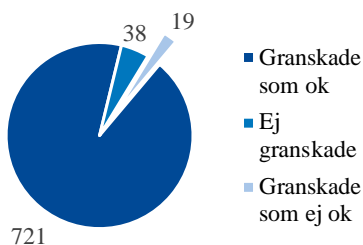
Arbetsförmedlingen har efter granskningen uppdaterat systemstödet och inlämningsintervall för aktivitetsrapportering styrs numera av vilken sökandekategori deltagaren är registrerad i. När inlämningsintervallet ändras sker detta med en viss fördröjning eftersom det i dagsläget inte är möjligt att med omedelbar verkan justera inlämningsintervall.

2.5.1 Granskning av aktivitetsrapporter

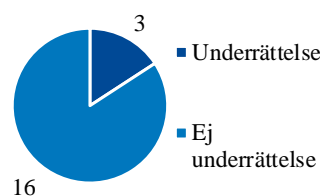
Arbetsförmedlingen ska skyndsamt granska inkomna aktivitetsrapporter³⁴ och bedöma om deltagarna har följt handlingsplanen och om sökaktiviteterna varit tillräckliga. Av granskningen framgick att Arbetsförmedlingen inte har granskat 38 av 778 inkomna aktivitetsrapporter, se diagram 2.3.

Diagram 2.3. Antal granskade aktivitetsrapporter och underrättelser

Granskade aktivitetsrapporter




Underrättelse vid granskade som ej ok



Arbetsförmedlingen har bedömt att 97 procent av de granskade inkomna aktivitetsrapporterna var granskade *ok*. Av de aktivitetsrapporter som var granskade som *ej ok*, ledde 16 procent till en underrättelse. Att en aktivitetsrapport blir granskad som *ej ok* innebär inte per automatik att en underrättelse ska skickas med anledning av att deltagaren kan antas ha misskött sitt arbetssökande, utan innebär att arbetsförmedlaren ska göra ytterligare uppföljning. Granskningen visar att en uppföljning inte skett i dessa ärenden.

³⁴ 6 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.



IAF har även bedömt om en underrättelse borde ha skickats med anledning av aktivitetsrapporten. En programdeltagare ska varnas om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl inte har aktivt sökt lämpliga arbeten³⁵. IAF har inte kunnat bedöma innehållet i alla aktivitetsrapporter. För aktivitetsrapporter som inkom till Arbetsförmedlingen på blankett har det inte framgått av dokumentationen i ärendet vad rapporten innehöll.

Handlingsplanen är en viktig utgångspunkt vid bedömningen av om deltagaren är aktivt arbetssökande. För att göra bedömningen av om en deltagare är aktivt arbetssökande har IAF gjort en helhetsbedömning utifrån handlingsplan och dokumentation i ärendet. I majoriteten av de granskade handlingsplanerna fanns ingen information om att deltagaren förväntades söka arbete utan i stället framgick det att deltagaren skulle studera. Utifrån handlingsplanen har det därför varit svårt för IAF att bedöma om de redovisade aktiviteterna har varit tillräckliga. Vid bedömning av om en underrättelse borde ha skickats³⁶ har IAF utgått från om deltagaren varit matchningsbar, inte har sökt något arbete alls eller om det funnits uppgift att deltagaren ska söka arbete men inte har gjort det. Bedömningen har inte utgått från antalet sökta arbeten som rapporterats in den aktuella månaden. Sammanlagt bedömer IAF att Arbetsförmedlingen borde ha skickat en underrättelse till enheten Ersättningsprövning för vidare utredning i 26 ärenden. I dessa ärenden bedömde IAF att Arbetsförmedlingen skulle låtit enheten Ersättningsprövning utreda om deltagaren kunde anses vara aktivt arbetssökande.

³⁵ 6 kap. 2 § första stycket 7 FEA.

³⁶ Med anledning av att deltagaren inte kan antas varit aktivt arbetssökande.



3 Enheten Ersättningsprövnings handläggning av sanktioner

Arbetsförmedlarna ska underrätta enheten Ersättningsprövning om det finns skäl att anta att en deltagare som deltar i etableringsprogrammet har misskött sitt arbetssökande. Enheten Ersättningsprövning utreder då ärendet och beslutar om en eventuell sanktion, det vill säga varning eller avstängning. Om sanktionsbeslutet gäller en avstängning ska enheten informera Försäkringskassan som i sin tur verkställer avstängningen.³⁷

IAF har granskat hur enheten Ersättningsprövning har handlagt 100 inkomna underrättelser för deltagare inom etableringsprogrammet under 2018. Det här kapitlet redovisar resultatet av granskningen av enheten Ersättningsprövnings utredning och beslut om eventuell sanktion, för att bedöma om enheten har handlagt ärenden i enlighet med regelverket. IAF har även kontrollerat om Arbetsförmedlingen har lämnat över information om olovlig frånvaro till Försäkringskassan.

Sammanfattningsvis bedömer IAF att det i majoriteten av de granskade ärendena fanns underlag som stödjer enheten Ersättningsprövnings beslut. Flera händelser under 2018 har påverkat resultatet i detta kapitel. Arbetsförmedlingen har haft tekniska driftstörningar för aktivitetsrapportering och även haft problem med automatiserade beslut (volymbeslut) vid uteblivna aktivitetsrapporter.

3.1 IAF:s bedömningsgrunder

IAF:s granskning av enheten Ersättningsprövnings utredning av ärenden och beslut om varning eller avstängning vid misskötsel av arbetssökandet utgår från

- motivering och underlag till underrättelse
- preliminära beslut
- underlag i ärendet
- slutligt beslut
- sammanläggning av underrättelser
- handläggningstider.

³⁷ 6 kap. 12 § FEA.

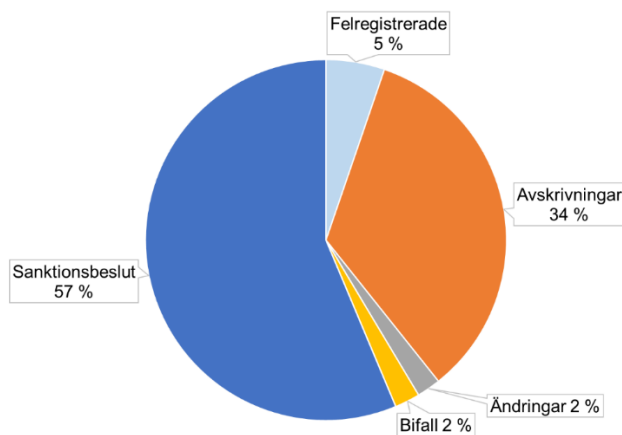
En utförligare beskrivning av IAF:s bedömningsgrunder finns i bilaga 8.3.

3.2 Sanktioner under 2018

Enheten Ersättningsprövning kan förutom att besluta om sanktion och bifall även avskriva underrättelser och registrera dem som ändrade eller felregistrerade³⁸.

Fördelningen mellan beslutstyperna för de ärenden enheten Ersättningsprövning handlagt för deltagare i etableringsprogrammet under 2018 framgår av diagram 3.1.

Diagram 3.1. Fördelningen mellan de olika beslutstyperna, underrättelser lämnade 2018³⁹



Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

Av diagram 3.1 framgår att för drygt hälften av underrättelserna beslutade enheten Ersättningsprövning om sanktion. Det var även en stor andel som avskrevs, drygt en tredjedel.

Diagram 3.2 ska läsas som att enheten Ersättningsprövning hanterat 17 756 underrättelser som lämnats när programdeltagaren inte hade lämnat in någon aktivitetsrapport. Av dessa var det 66 procent (11 787 underrättelser) som blev prövade och som ledde till sanktion eller bifall. Med prövade ärenden menas i

Bifall innebär att det skett en prövning av en underrättelse men att det inte fanns grund för sanktion.

Sanktion innebär att det skett en prövning av en underrättelse och att deltagaren bedömts ha misskött sitt arbetssökande och därför får en varning eller blir avstängd från ersättning.

Felregistrering innebär att preliminärt beslut inte har fattats och grund för sanktion saknas.

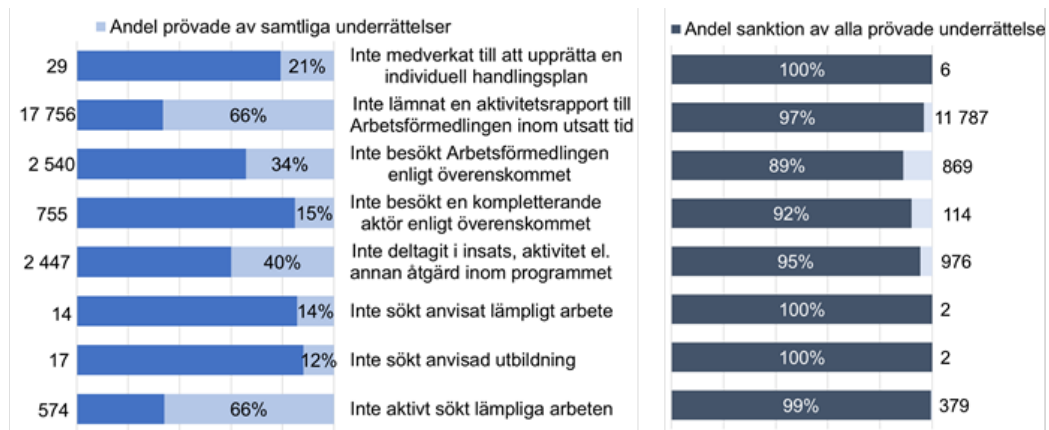
Avskrivning innebär att grund för sanktion finns, men det framkommer information om godtagbart skäl i Arbetsförmedlingens systemstöd. Avskrivning sker även vid sammanläggning av underrättelser.

³⁸ Se bilaga 8.1.

³⁹ Den 28 mars 2019 var 931 ärenden under utredning, dessa ingår inte i redovisningen.

denna rapport ärenden där enheten Ersättningsprövning beslutat om sanktion eller bifall. Bland dessa beslutade enheten Ersättningsprövning om sanktion i 97 procent av ärendena. Avskrivningar och felregistreringar räknas inte med oavsett om de blivit prövade.⁴⁰

Diagram 3.2. Prövade underrättelser som lett till sanktion eller bifall samt sanktionsgrad



Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatabas.

Av diagram 3.2 framgår bland annat att det skiljer sig stort när det gäller andelen prövade underrättelser mellan de olika orsakerna. För underrättelser som lämnades när den sökande *inte besökt en kompletterande aktör* var andelen prövade underrättelser bara 15 procent. Den låga andelen beror huvudsakligen på att andelen avskrivna underrättelser för den här orsaken var så hög som 78 procent.

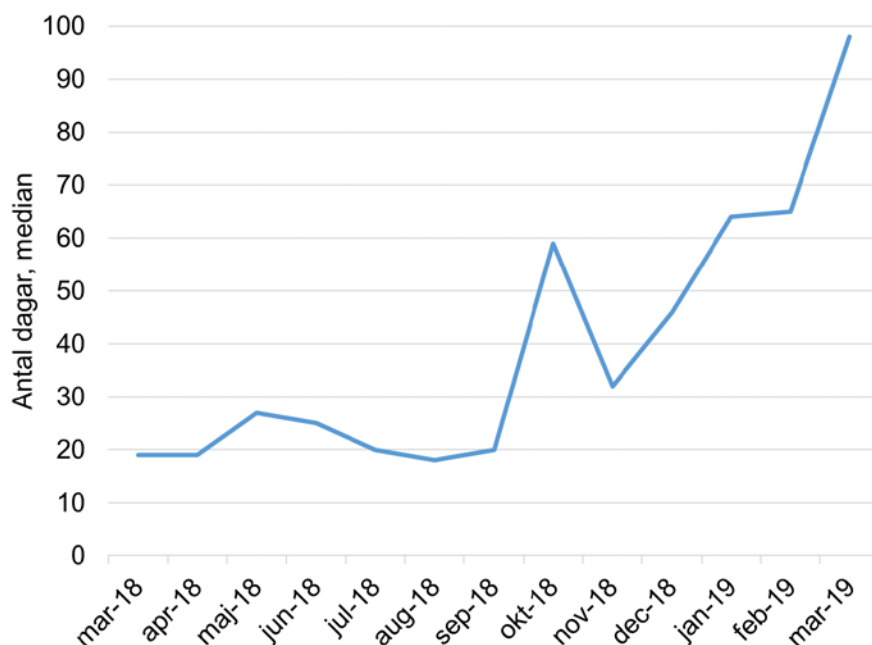
Av diagrammet framgår även att det är underrättelser med orsaken att deltagaren *inte har besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen* som har lägst sanktionsgrad, 89 procent. Även underrättelser som lämnades när deltagaren *inte har besökt eller kontaktat en kompletterande aktör* har en lägre sanktionsgrad än övriga orsaker, 92 procent.

⁴⁰ Arbetsförmedlingen har uppgett att de sedan hösten 2018 i större utsträckning prövar ärenden som kommer att avskrivas.

3.2.1 Handläggningstider för beslut om sanktion

I diagram 3.3 redovisas enheten Ersättningsprövnings handläggningstid (median) för underrättelser inom etableringsprogrammet. Med handläggningstid menas tiden från att en underrättelse inkommer till enheten till att ett slutligt beslut om sanktion fattas.

Diagram 3.3. Handläggningstider för underrättelser, medianen för antalet dagar, månadsvis mars 2018–mars 2019⁴¹



Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatabas.

Handläggningstiden för underrättelser som avsåg deltagare i etableringsprogrammet ökade kraftigt under den senare delen av 2018, en ökning som har fortsatt under första kvartalet 2019. Arbetsförmedlingen har uppgett att orsaken till att handläggningstiden ökade berodde på att enheten Ersättningsprövning hanterade alla beslut manuellt från hösten 2018. Det berodde på driftstörningar i systemen för aktivitetsrapportering, se avsnitt 3.6. Tidigare fattades ett automatiskt beslut om sanktion när deltagaren inte hade lämnat in en aktivitetsrapport i tid, se avsnitt 3.3.

⁴¹ Januari och februari redovisas inte, eftersom det sammanlagt handlar om två underrättelser.



3.3 Volymbeslut vid uteblivna aktivitetsrapporter⁴²

Om en deltagare inte har lämnat in en aktivitetsrapport eller om rapporten inte är registrerad som inkommen i systemstödet, skickas automatiskt en underrättelse till enheten Ersättningsprövning. Ett automatiserat beslut (volymbeslut) om sanktion fattas om inga nya uppgifter kommer in från arbetsförmedlaren eller från deltagaren.

Under hösten 2018 uppmärksammades ett fel i Arbetsförmedlingens systemstöd som påverkade volymbesluten. Arbetsförmedlingen valde därför att stoppa de automatiska besluten.

Det framkom att det fanns en risk att programdeltagare felaktigt fått en varning eller avstängning, trots att de till exempel lämnat in sin aktivitetsrapport eller inte var rapporteringsskyldiga.

Orsaker till att felet uppstod

- brister i Arbetsförmedlingens systemstöd
- brister i efterlevnad av rutiner när programdeltagaren lämnar in sin aktivitetsrapport på blankett eller muntligt
- driftstörningar i aktivitetsrapporteringen på Arbetsförmedlingens webbplats.

IAF har sedan felet uppmärksammades haft löpande möten med Arbetsförmedlingen för att bland annat följa vilka åtgärder de vidtagit för att komma till rätta med problemet. Arbetsförmedlingen har meddelat att felet nu är åtgärdat och att de automatiserade besluten åter är igång sedan den 2 maj 2019⁴³.

3.4 Preliminära beslut

Arbetsförmedlingen kan fatta ett preliminärt beslut om avstängning, om det finns sannolika skäl att anta att en deltagare kommer att stängas av från ersättning. Beslutet gäller fram till dess att ett slutligt beslut har fattats i ärendet.⁴⁴ Skälet till det är att undvika återkrav för redan utbetald ersättning. Ett preliminärt beslut kan därmed fattas utan att deltagaren får tillfälle att yttra sig över det som har tillförts i ärendet. I ärenden där det finns information som tyder på att deltagaren kan ha ett godtagbart skäl bör inte ett preliminärt beslut fattas, utan deltagaren ska ges möjlighet att yttra sig innan beslut fattas.⁴⁵


Arbetsförmedlingen har ändrat sitt arbetssätt och fattar sedan oktober 2018 inte längre preliminära beslut vid utebliven aktivitetsrapport, utan kommunicerar

⁴² Tjänsteanteckningar från möten med Arbetsförmedlingen 2019-02-22, 2019-03-28 och 2019-04-26.

⁴³ Arbetsförmedlingens faktagranskning av rapportutkast 2019-05-21.

⁴⁴ 7 kap. 1 § FEA.

⁴⁵ AFHS 4/2015, version 4, s. 8.



deltagaren med anledning av underrättelsen innan det slutliga beslutet. Anledningen till att de har slutat med preliminära beslut är tekniska problem och andra utmaningar. Arbetsförmedlingen anser att det inte finns grund för preliminära beslut och de vill med detta arbetssätt öka deltagarnas möjlighet att komma in med synpunkter.⁴⁶

Försäkringskassan har under granskningen uppgett att Arbetsförmedlingens nya arbetssätt för Försäkringskassans del innebär att fler sanktioner leder till återkrav⁴⁷ eller kvittning⁴⁸, eftersom Försäkringskassans ursprungliga beslut om utbetalning blir felaktigt.⁴⁹

3.5 Sammanläggning av underrättelser

När flera underrättelser om misskötsel av arbetssökandet kommer in samtidigt eller nära varandra i tid lägger enheten Ersättningsprövning samman underrättelser, även kallat buntning. Enheten Ersättningsprövning har som rutin att först utreda underrättelsen med äldst händelsedatum, ett så kallat huvudärende. De senare inkomna underrättelserna läggs vilande under utredningstiden, och om beslut om sanktion fattas i det äldsta ärendet utreds inte övriga ärendena. Om det äldsta ärendet inte leder till sanktion, utreds nästa underrättelse.⁵⁰ Det innebär att enheten Ersättningsprövning beslutar om sanktion endast i ett ärende medan de övriga underrättelserna avskrivs.

Enheten Ersättningsprövning gör undantag från den här rutinen om huvudärendet handlar om att en programdeltagare inte har deltagit i en insats, aktivitet eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Undantaget innebär att systemstödet kontrollerar om det finns fler underrättelser med samma grund som ska hamna som ett underärende. Samtliga frånvarodagar ska då hanteras i huvudärendet. Om huvudärendet däremot har en annan grund utreds inte eventuella underärenden.⁵¹

⁴⁶ Anteckningar från uppstartsmöte med Arbetsförmedlingen 2019-02-13.

⁴⁷ Om ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren är återbetalningsskyldig ska Försäkringskassan återkräva det felaktigt utbetalda beloppet. 8 kap. 2 § FEA.

⁴⁸ Om ersättning betalats ut för dagar som låg till grund för ett avstängningsbeslut, kan Försäkringskassan kvitta summan vid en kommande utbetalning. 7 kap. 3 § FEA.

⁴⁹ Försäkringskassans svar efter avstämning om ärendegranskning 2019-04-11.

⁵⁰ AFHS 4/2015, *Sanktioner enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, Version 4, s. 8–9.

⁵¹ AFHS 4/2015, Version 4, s. 8–9.



Granskningen visar att det varken i de preliminära besluten eller i de slutliga besluten fanns information till deltagaren om sammanlagda ärenden. Arbetsförmedlingen har efter granskningen uppgett att de sammanlagda ärendena framöver kommer att framgå av de slutliga besluten⁵².

3.6 Avskrivningar på grund av driftstörningar

Arbetsförmedlingen hade kraftiga tekniska driftstörningar på sin webbplats när de arbetssökande i september 2018 skulle skicka in aktivitetsrapporten för augusti månad 2018. För de arbetssökande innebar det att de inte kunde logga in i Arbetsförmedlingens system och aktivitetsrapportera. I ett första skede förlängde Arbetsförmedlingen tiden för att lämna in aktivitetsrapporten från den 14 september till den 17 september, men det var fortfarande inte möjligt för de arbetssökande att logga in och aktivitetsrapportera. Eftersom Arbetsförmedlingen inte kunde säkerställa att samtliga programdeltagare hade haft en rimlig möjlighet att skicka in aktivitetsrapporten som avsåg augusti månad, beslutade Arbetsförmedlingen att samtliga inkomna underrättelser skulle avskrivas.⁵³

3.7 Krav på att aktivitetsrapportera efter etableringsplan


Programdeltagare som tidigare har haft en etableringsplan skulle under tiden med etableringsplan aktivitetsrapportera var sjätte månad. Deltagare som är inskrivna i etableringsprogrammet är däremot rapporteringsskyldiga en gång i månaden, i stället för var sjätte. Arbetsförmedlingens rutin för aktivitetsrapportering för deltagare som övergått från etableringsplan var under första halvåret 2018 att deltagaren skulle lämna in sin aktivitetsrapport mellan den 1:a och den 14:e nästkommande månad.⁵⁴ Andra halvåret 2018 ändrade Arbetsförmedlingen denna rutin och nuvarande rutin innebär att kravet på att aktivitetsrapportera gäller omedelbart från och med anvisningen till programmet, det vill säga från första dagen⁵⁵. Arbetsförmedlingen har uppgett att de ändrade rutinen främst då de anser att kravet att aktivitetsrapportera även fanns inom etableringsplan. Enheten

⁵² Faktagranskning Arbetsförmedlingen 2019-05-21.

⁵³ IAF tjänsteanteckningar från möte 2019-02-22 med Arbetsförmedlingen om risken för felaktiga utbetalningar.

⁵⁴ Vid inskrivning före den 19:e i månaden ska aktivitetsrapporten lämnas in nästkommande månad, och från och med den 20:e i månaden ska den i stället lämnas in först nästnästa månad.

⁵⁵ Regelmöte 2019-05-31 Enheten Ersättningar och enheten Omprövning.



Ersättningsprövning gick i juni 2018 ut med information till hela enheten om den ändrade tillämpningen.

I granskningen har IAF noterat att det fanns exempel på när deltagare omfattades av både den nuvarande och den tidigare rutinen. Det fanns deltagare som första dagarna i etableringsprogrammet inte hade lämnat in en aktivitetsrapport i tid för vilka enheten Ersättningsprövning hade beslutat om sanktion. I granskningen framgick att dessa deltagare inte var registrerade som rapporteringsskyldiga varje månad utan var sjätte månad. På grund av att inrapporteringsdatum för etableringsplan inföll första månaden i etableringsprogrammet skickades en automatisk underrättelse för dessa deltagare.

Som även framgår av avsnitt 2.5, har Arbetsförmedlingen uppdaterat systemstödet och inlämningsintervallet för aktivitetsrapportering styrs numera av vilken sökandekategori deltagaren är registrerad i. Men när inlämningsintervallet ändras sker detta med en viss fördröjning eftersom det i dagsläget inte är möjligt att med omedelbar verkan justera inlämningsintervall.

3.8 Ändring av grund för underrättelse

När arbetsförmedlarna skickar en underrättelse ska den innehålla grunden till varför en deltagare misskött sitt arbetssökande, till exempel att deltagaren inte deltagit i insats.⁵⁶ Enheten Ersättningsprövning har efter utredning möjlighet att ändra den grund som arbetsförmedlaren ursprungligen har angett i underrättelsen.⁵⁷ Under 2018 skickade arbetsförmedlarna 1 460 underrättelser med anledning av att en deltagare *inte besökt eller tagit kontakt med en kompletterande aktör*. Enheten Ersättningsprövning hanterade bara 755 av dessa underrättelser enligt denna grund.

Granskningen visar att om underrättelser lagts samman utreder inte enheten underrättelsen, och utreder därmed inte heller grunden för misskötsel. IAF bedömer att grunden inte ändrats från *inte kontaktat eller besökt kompletterande aktör* i minst 20 av 27 underärenden där grunden borde ha varit *inte deltagit i insats*.

Vid granskningen av handläggningen var det i vissa ärenden svårt för IAF att bedöma grunden. Det har saknats tillräckligt med dokumentation i avvikelserapporterna från de kompletterande aktörerna och i Arbetsförmedlingens

⁵⁶ AFHS 6/2017, Meddelande till enheten Ersättningsprövning, version 2.0, s. 4.

⁵⁷ AFHS 4/2015 version 4, s. 5.



ärendehanteringssystem (AIS), för att IAF skulle kunna bedöma vilken som är rätt grund.

3.9 Information till Försäkringskassan om olovlig frånvaro

Arbetsförmedlingen ska skicka information om olovlig frånvaro till Försäkringskassan via beslut om avstängning. Olovlig frånvaro omfattar sådan frånvaro som deltagaren inte har anmält i förväg eller frånvaro som Arbetsförmedlingen inte har godkänt.⁵⁸ Försäkringskassan ska också få information om varning på grund av olovlig frånvaro eftersom Försäkringskassan inte ska betala ut någon ersättning för de dagar som deltagaren har varit frånvarande.⁵⁹

Arbetsförmedlingen ska meddela Försäkringskassan om hela dagar med frånvaro som inte har utretts, till exempel vid sammanläggning av underrättelser. Om deltagaren i stället har varit frånvarande en del av dag och Arbetsförmedlingen inte har beslutat om varning eller avstängning ska Arbetsförmedlingen inte meddela detta eftersom Försäkringskassan endast betalar ut ersättning för hel dag.⁶⁰ Det beror på att delvis frånvaro endast påverkar ersättningen om frånvaron ligger till grund för ett beslut om varning eller avstängning vid misskötsel av arbetssökandet⁶¹.


IAF har utifrån ärendegranskningen kontrollerat om Arbetsförmedlingen har informerat Försäkringskassan om olovlig frånvaro. Det var totalt 92 ärenden från samtliga urval där Arbetsförmedlingen skulle ha informerat om olovliga frånvarodagar. I 96 procent av ärendena har Försäkringskassan fått rätt information om olovlig frånvaro från Arbetsförmedlingen.

⁵⁸ 4 kap. 4 § FEA.

⁵⁹ AFHS 4/2015, Version 4.

⁶⁰ AFHS 4/2015, Version 4.

⁶¹ 10 kap. 7 § FEA.



4 Försäkringskassans handläggning av avstängningar

Om en person deltar i etableringsprogrammet kan han eller hon få etableringsersättning. Ansökan om etableringsersättning lämnas till Försäkringskassan som har till uppgift att beräkna och betala ut etableringsersättningen.⁶² Enheten Ersättningsprövning beslutar om avstängning från rätten till etableringsersättning och ska skyndsamt lämna denna information till Försäkringskassan. Det är sedan Försäkringskassan som verkställer beslut om avstängning och beslutar om vilka dagar som ska ingå i avstängningen. Försäkringskassan prövar även på egen hand frågor om avstängning om deltagaren medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan som har betydelse för rätten till etableringsersättning.⁶³

Det här kapitlet redovisar resultatet av granskningen av om Försäkringskassan har handlagt ärenden i enlighet med regelverket. Resultaten visar att handläggningen av de 84 ärenden om verkställande av avstängning i många delar sker enligt regelverket. De brister som granskningen visar handlar om att det utgått felaktig ersättning, att Försäkringskassan inte har skickat ett beslutsmeddelande till deltagaren och att beslutsmeddelanden till deltagaren innehöll felaktig information. Granskningen av handläggningen av ärenden om oriktiga och vilseledande uppgifter som Försäkringskassan initierar omfattade 12 ärenden. Resultaten visar att Försäkringskassan överlag har handlagt ärenden i enlighet med regelverket.

4.1 IAF:s bedömningsgrunder

IAF:s granskning av Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens beslut om att stänga av deltagare från rätten till etableringsersättning utgick ifrån

- ansökan om ersättning för aktuell avstängning
- impuls från Arbetsförmedlingen
- beslutsmeddelande
- journal
- utbetalning
- eventuella återkrav, kvittning eller ändringsbeslut.

⁶² 10 kap. 9 § FEA.

⁶³ 6 kap. 12 och 13 §§ FEA.



När det gäller ärenden om oriktiga eller vilseledande uppgifter har IAF bedömt

- vad som föranlett utredning om oriktiga uppgifter
- underlag till beslut
- beslut
- journal.

En utförligare beskrivning av IAF:s bedömningsgrunder finns i bilaga 8.4.

4.2 Verkställda avstängningar 2018

Under 2018 verkställde Försäkringskassan totalt 2 938 avstängningar för deltagare med etableringsersättning. Tabell 4.1 visar antal och andel (verkställandegrad) ärenden som Försäkringskassan har verkställt av Arbetsförmedlingens beslut om avstängning.

Tabell 4.1. Verkställda avstängningar och verkställighetsgrad 2018

Antal ersättningsdagar	Antal avstängningar	Antal verkställda	Verkställighetsgrad %
1 ersättningsdag	2 512	2 193	87
5 ersättningsdagar	645	534	83
10 ersättningsdagar	206	152	74
45 ersättningsdagar	90	59	66
Totalt	3 453	2 938	85

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatabas.

Arbetsförmedlingen lämnade 3 453 beslut om avstängning under 2018 för deltagare inom etableringsprogrammet, och Försäkringskassan har verkställt drygt 85 procent av dessa. Att Försäkringskassan inte har verkställt avstängningen handlar framförallt om att deltagaren inte kommit in med en ansökan om ersättning.

IAF har i tidigare rapporter⁶⁴ påtalat att det funnits brister i möjligheterna till uppföljning i Försäkringskassans system av de avstängningar som inte har verkställts. Försäkringskassan har numera en rutin som innebär att handläggarna vid information om ett avstängningsärende ska bedöma om deltagaren kan väntas skicka in en ansökan. Handläggarna ska även klassificera ärendet i systemet.⁶⁵

⁶⁴ IAF 2016:30 och 2018:8.

⁶⁵ Process 2017:03, *Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, s. 11. Version 2.2.



4.3 Beslutsmeddelande till programdeltagaren

När en deltagare skickar in en ansökan om etableringsersättning fattar handläggaren ett beslut som dokumenteras i journalen⁶⁶. Ett beslutsmeddelande skickas till deltagaren om det finns något som påverkar ersättningen så att deltagaren inte får ersättning för hela eller delar av ansökan. IAF:s granskning omfattade 84 ärenden där ett beslutsmeddelande ska ha skickats till deltagaren, eftersom det fanns information från Arbetsförmedlingen som påverkar rätten till ersättning. Granskningen visar att det saknas beslutsmeddelanden i 11 procent av de granskade ärendena (9 ärenden).

I de 75 ärenden där det fanns ett beslutsmeddelande innehöll nästan en tredjedel en eller flera felaktigheter när det gäller informationen till deltagaren. Det handlade om att beslutsmeddelandet till deltagaren

- saknade belopp om ersättning
- innehöll information om att beloppet var före skatt, trots att etableringsersättning inte är skattepliktig
- innehöll information om att det gällde aktivitetsstöd i stället för etableringsersättning
- innehöll felaktiga laghänvisningar.

Av granskningen framgår att informationen i beslutsmeddelandet till deltagaren inte stämde med själva beslutet i journalen i 17 procent (14 ärenden) av de granskade ärendena. Det handlade främst om att information om olovliga frånvarodagar som fanns i beslutet saknades i beslutsmeddelandet.

4.4 Kvitting och återkrav vid felaktig utbetalning

Om Försäkringskassan får information från Arbetsförmedlingen om en avstängning efter att ersättning betalats ut, kan Försäkringskassan kvitta motsvarande belopp vid en kommande utbetalning.⁶⁷ Om Försäkringskassan har information om avstängning innan utbetalning ska istället en återkravsutredning initieras.⁶⁸

Ett återkrav ska även initieras om ersättning utgått felaktigt i ett ärende om varning där det finns dagar med olovlig frånvaro. Om den felaktiga utbetalningen

⁶⁶ Journalen finns i ärendehanteringssystemet ÄHS och det är där Försäkringskassan dokumenterar beslut, tjänsteanteckningar och annan information.

⁶⁷ 7 kap. 3 § FEA.

⁶⁸ Vägledningen 2017:2 Version 3, s. 75.



i dessa ärenden understiger 2 000 kronor prövar inte Försäkringskassan enligt sin interna rutin återbetalningsskyldigheten, utan ärendet avslutas.⁶⁹ Om ett ärende rör ett beslut om avstängning med olovlig frånvaro gör Försäkringskassan en bedömning av återbetalningsskyldigheten enligt bestämmelserna om återkrav oavsett belopp.

Granskningen visar att Försäkringskassan hade hanterat 2 av 7 granskade ärenden om kvittning felaktigt. Försäkringskassan hade kvittat utbetalat belopp trots att information om avstängning fanns vid handläggning av ärendet. I dessa ärenden ska ett återkravsärende initieras.

4.5 Felaktiga utbetalningar

IAF bedömer att Försäkringskassan i 10 av 84 av ärendena inte hade hanterat avstängningen eller den olovliga frånvaron vid den aktuella ansökan⁷⁰, trots att informationen fanns i Försäkringskassans ärendehanteringssystem (ÄHS). Försäkringskassan har uppmärksammat detta i samband med handläggning av senare ansökningar om etableringsersättning och hanterat majoriteten av ärendena som återkrav eller kvittning av belopp. Även om Försäkringskassan har hanterat den felaktiga utbetalningen i efterhand har deltagare inte blivit återbetalningsskyldiga i alla ärenden. Det beror på att summan understigit 2 000 kronor och belopp som understiger 2 000 kronor återkräver inte Försäkringskassan. Vid kvittning har Försäkringskassan inte minskat det utbetalade beloppet rätt i alla ärenden. Försäkringskassan har dessutom betalat ut ersättning felaktigt i ett ärenden som rört frånvaro på grund av enskild angelägenhet⁷¹ som inte varit godkänd och gjort en felaktig tilläggsutbetalning. Även om Försäkringskassan genom återkrav och kvittning av belopp rättat felaktigheterna till viss del kvarstår att ersättning utgått felaktigt i cirka 10 procent av de granskade ärendena.

4.6 Oriktiga eller vilseledande uppgifter från programdeltagaren

Försäkringskassan prövar på egen hand frågor om avstängning om deltagaren medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter som har betydelse för rätten till etableringsersättning.⁷² Ett beslut om avstängning ska avse 130 ersättningsdagar. Om det finns förmildrande omständigheter får avstängningen avse färre dagar, men lägst 45 ersättningsdagar. Om det istället finns försvårande omständigheter får avstängningen avse fler dagar, men högst 195 ersättningsdagar.⁷³



Vid misstanke om oriktiga eller vilseledande uppgifter ska handläggaren vid Försäkringskassan bedöma om det handlar om ett medvetet eller grovt vårdslöst försök att få ersättning på felaktiga grunder. I första hand kontaktar handläggaren deltagaren eller hämtar in uppgifter på något annat sätt. Om bedömningen är att deltagaren inte har en trovärdig förklaring till varför de felaktiga uppgifterna lämnats, ska en handläggare lämna en impuls för kontrollutredning.⁷⁴

Försäkringskassan inledde 55 utredningar om avstängning på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter för deltagare med etableringsersättning under 2018. Av dessa var det 12 utredningar som resulterade i ett beslut om avstängning och som IAF har granskat. Det är få ärenden och IAF bedömer att Försäkringskassan överlag har handlagt dessa i enlighet med regelverket.

⁶⁹ Inspektionen för socialförsäkringen och Riksrevisionen har i tidigare utredningar haft synpunkter på Försäkringskassans beloppsgräns vid återkrav. I SOU 2018:5 finns förslag om en reglering av beloppsgräns vid återkrav.

⁷⁰ 9 ärenden om olovlig frånvaro och 1 ärende om avstängning.

⁷¹ 4 kap. 4 § FEA.

⁷² 6 kap. 12 och 13 §§ FEA.

⁷³ 6 kap. 5 § andra stycket FEA.

⁷⁴ Vägledningen s. 56 och 84.



5 Slutsatser

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har olika roller i hanteringen av sanktionsreglerna. Det är arbetsförmedlarna som har kontakt med deltagarna under tiden i etableringsprogrammet som ska kontrollera att regler följs. Enheten Ersättningsprövning utreder och beslutar om eventuell sanktion – varning eller avstängning – först efter att de fått information om att det kan antas att en deltagare inte har levt upp till regelverkets krav. Vid beslut om avstängning skickar enheten Ersättningsprövning information om det till Försäkringskassan, som i sin tur verkställer avstängningen.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan handlägger sanktionsärendena inom etableringsersättningen i enlighet med regelverket i många delar. Men granskningen visar också på brister, framförallt i Arbetsförmedlingens kontroll av deltagarna. Arbetsförmedlarna har i och med kontakten med och kontrollen av programdeltagarna en avgörande roll för att hanteringen av sanktionsreglerna ska fungera som det är avsett. Granskningen visar att Arbetsförmedlingen brister i att underrätta enheten Ersättningsprövning när det kan antas att en programdeltagare har misskött sitt arbetssökande.


Om inte Arbetsförmedlingens kontroll fungerar som det är avsett får det konsekvenser både för den enskilde och samhället. Syftet med sanktionsreglerna är att den arbetssökande ska ges en möjlighet att ändra ett handlingssätt som inte stämmer överens med villkoren för ersättning. Sanktionsreglerna ska alltså leda till en handlingskorrigerande effekt. Tanken är även att reglerna ska förtydliga för deltagaren vad som förväntas.

I det här kapitlet presenteras IAF:s slutsatser. Resultatet utgår från de ärenden som ingått i granskningen och ska inte tolkas generellt.

5.1 IAF:s bedömningsskala

För att bedöma hur allvarliga de brister är som framkommer i samband med IAF:s granskningar utgår myndigheten från en fyrgradig skala:

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.

5.2 Arbetsförmedlingen brister i sin kontroll av misskötsel

IAF riktar kritik

- mot att Arbetsförmedlingen brister i att underrätta enheten Ersättningsprövning när deltagare i etableringsprogrammet kan antas missköta sitt arbetssökande.
-

IAF har följt handläggningen av ärenden för 200 deltagare i etableringsprogrammet under 6 månader för att se om Arbetsförmedlingens kontroll av om deltagare misskött sitt arbetssökande fungerar. IAF bedömer att Arbetsförmedlingen brister i sin skyldighet att underrätta enheten Ersättningsprövning när det kan antas att deltagaren misskött sitt arbetssökande enligt regelverket. Även i tidigare granskningar har IAF konstaterat att Arbetsförmedlingen brister i att underrätta vid misskötsel av arbetssökande. Denna granskning visar att Arbetsförmedlingen inte har underrättat i 78 procent av uppgifterna om misskötsel. Det handlade om uppgifter om att deltagare inte deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd och när deltagaren inte besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör.

Arbetsförmedlingen har ett övergripande ansvar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. En del av ansvaret utgör att kontrollera att deltagare sköter sitt arbetssökande. Om arbetsförmedlarna kan anta att en deltagare har misskött sitt arbetssökande ska de skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning. På så sätt blir deltagaren medveten om sitt felaktiga handlande och får en möjlighet att korrigera sitt framtida handlande. Första gången en deltagare missköter sitt arbetssökande ska deltagaren tilldelas en sanktion i form av en varning. Deltagaren ska härigenom uppmärksammas på ett felaktigt handlande och ges en chans till förändring innan deltagaren drabbas av en ekonomisk sanktion. Andra gången en deltagare missköter sitt arbetssökande ska




deltagare tilldelas en sanktion i form av en avstängning. Sanktionerna trappas upp vid upprepad misskötsel. Om Arbetsförmedlingen brister i att underrätta uteblir regelverkets handlingskorrigerande syfte. Att Arbetsförmedlingen inte underrättar vid eventuell misskötsel riskerar även att förlänga etableringstiden för nyanlända. Det finns också en risk att ersättning betalas ut felaktigt när Arbetsförmedlingen inte har underrättat i de fall en deltagare har misskött sitt arbetssökande. Ytterligare en konsekvens som kan uppstå är att lika ärenden behandlas olika. Det skapar också en oförutsägbarhet för deltagarna om de inte vet vad som förväntas av dem.

IAF kunde i flera ärenden inte bedöma om misskötseln borde ha lett till en underrättelse, eftersom dokumentationen inte var tillräcklig. IAF:s granskning visar att Arbetsförmedlingen brister i sin dokumentation, till exempel saknas uppgift om sökaktivitet när aktivitetsrapporten lämnats in muntligt eller på blankett. Vidare brister Arbetsförmedlingens handläggning när programdeltagare uteblir från bokade kontakter och besök, vilket gör det svårt att kontrollera om deltagaren har misskött sig. Att inte kunna följa upp ett bokat besök bidrar till osklarhet om hur kontrollen fungerar. Brister i dokumentationen riskerar leda till att underrättelser uteblir.

Arbetsförmedlingen har beslutat att centralisera och delvis automatisera myndighetens kontrollfunktion. Centraliseringen innebär att ansvaret att skicka en underrättelse kommer att ligga hos den nya enheten Granskning och kontroll. Centraliseringen kommer att genomföras den 1 oktober 2019 och vara fullt utbyggd första kvartalet 2020. Målet med en centraliserad kontrollfunktion är att nå en mer effektiv kontroll med fler underrättelser av högre kvalitet samt att minska regionala och individuella skillnader som finns i det nuvarande systemet.⁷⁵

Även om Arbetsförmedlingen kommer att flytta ansvaret att skicka en underrättelse är det fortfarande arbetsförmedlarna som ska reagera när en deltagare kan antas ha misskött sitt arbetssökande och ska skicka en manuell signal till den nya enheten Granskning och kontroll. Det innebär att arbetsförmedlarna behöver tillräcklig kunskap om regelverket. Det är även viktigt att arbetsförmedlarna är medvetna om sin centrala roll som första ledet i kontrollkedjan.

⁷⁵ Information från Arbetsförmedlingens intranät (VIS) 2019-04-15 och Arbetsförmedlingens presentation om kontrolluppdraget och automatiseringen av aktivitetsrapportsgranskningen 2019-04-05.



5.3 Arbetsförmedlingen brister i att skicka automatiska underrättelser vid uteblivna aktivitetsrapporter

IAF anmärker

- mot att Arbetsförmedlingen inte alltid skickar en automatisk underrättelse vid utebliven aktivitetsrapport.
-

Problem med inrapporteringsdatum i systemstödet

Granskningen visar att det inte har skickats en automatisk underrättelse i mer än hälften av fallen när aktivitetsrapporter inte har kommit in, trots att deltagarna var rapporteringsskyldiga. Att en automatisk underrättelse inte hade skickats berodde främst på att deltagare som övergått från etableringsplan till etableringsprogrammet varit felregistrerade i systemet för aktivitetsrapportering. Arbetsförmedlaren behövde ändra uppgifter manuellt i systemet för att det skulle känna av att deltagaren har övergått till etableringsprogrammet och därmed skulle rapportera varje månad, istället för var sjätte månad. Arbetsförmedlingens tillämpning är inte konsekvent och det medför att deltagare behandlas olika. Det är viktigt att Arbetsförmedlingens systemstöd underlättar för arbetsförmedlarnas handläggning så att inrapporteringsdatum blir korrekt.

Även om övergången från etableringsplan till etableringsprogrammet kommer att upphöra vid utgången av år 2019, menar IAF att Arbetsförmedlingen i samband med kommande förändringar bör säkerställa att systemstödet stödjer en korrekt regeltillämpning.

Rutin för när programdeltagaren ska börja aktivitetsrapportera

Deltagare som övergår från etableringsplan ska aktivitetsrapportera från första dagen i etableringsprogrammet, enligt Arbetsförmedlingens nuvarande rutin. Granskningen visar att systemstödet inte stödjer denna rutin. Även om Arbetsförmedlingen har ändrat rutinen som styr inlämningsintervallet sker ändringen med en viss fördröjning. Det innebär att det i dagsläget inte är möjligt att med omedelbar verkan justera inlämningsintervall.

Det är enligt IAF viktigt att deltagarna vid övergången till etableringsprogrammet hinner få information om att de ska aktivitetsrapportera från första dagen och att de omfattas av sanktionsregler. Informationen om en ny rutin och hur systemet fungerar behöver vara väl spridd i organisationen, både hos arbetsförmedlarna och handläggarna på enheten Ersättningsprövning.



5.4 Arbetsförmedlingen prövar inte alltid underrättelser vid sammanläggning

IAF anmärker

- mot att Arbetsförmedlingen vid sammanläggning av underrättelser om misskötsel av arbetsökandet inte alltid prövar om programdeltagaren ska tilldelas en sanktion.
-

Ökade handläggningstider leder till fler sammanläggningar av underrättelser

Sanktionsreglerna är avsedda att skapa en handlingskorrigerande effekt. För att en sanktion ska få avsedd effekt, bör ett beslut om sanktion fattas i nära anslutning till handlingen som orsakar den. Enheten Ersättningsprövning har under senare delen av 2018 och början av 2019 haft längre handläggningstider än de brukar ha. Det beror på att de under en period inte har fattat automatiserade beslut (volymbeslut) utan har handlagt även dessa ärenden manuellt. De ökade handläggningstiderna hos enheten Ersättningsprövning ledde till att många underrättelser lades samman och inte blev prövade. Att ärenden läggs samman och inte prövas kan medföra att den handlingskorrigerande effekten uteblir eftersom det påverkar deltagarens möjlighet att se samband mellan händelse och sanktion. Ärendegranskningen visar att deltagarna inte heller fick information om att flera händelser hade lagts samman. Det påverkar deltagarnas möjlighet att se kopplingen mellan händelse och sanktion. Arbetsförmedlingen har uppgett att deltagarna framöver ska få denna information i det slutliga beslutet.

Ökade handläggningstider innebär även en risk för att ärenden med halva dagar med olovlig frånvaro läggs samman och inte blir prövade. Prövas inte ärenden om olovlig frånvaro för halva dagar och det inte fattas beslut om sanktion leder det till att deltagaren har rätt till ersättning trots frånvaro. Om en deltagare får sanktion för olovlig frånvaro under en del av dagen, har deltagaren däremot inte rätt till ersättning. Det finns en risk för att deltagare kan vara frånvarande del av dag vid upprepade tillfällen utan att uppmärksammas på att hon eller han varit olovligt frånvarande.

Arbetsförmedlingen har meddelat att de sedan maj 2019 har återupptagit volymbesluten vilket borde leda till kortare handläggningstider. Det borde i sin tur leda till att antalet sammanläggningar minskar och att fler underrättelser blir prövade. IAF kommer att följa utvecklingen av handläggningstiderna med anledning av att Arbetsförmedlingen åter använder sig av volymbeslut.

Grund för underrättelse riskerar att bli fel

Granskningen visar att det finns en risk att grunden till underrättelser inte utreds i de ärenden som inte blir prövade när underrättelser läggs samman. Enheten Ersättningsprövning kan ändra grund i de underrättelser som efter utredning visat sig vara felaktiga. Statistiken visar att enheten Ersättningsprövning har ändrat grunden i nästan hälften av de inkomna underrättelserna med anledning av att deltagaren *inte besökt eller kontaktat kompletterande aktör*.

IAF konstaterade under granskningen att vissa avvikelserapporter från de kompletterande aktörerna var otydliga. Det kan leda till att underrättelsen får en felaktig grund. Om deltagaren haft olovlig frånvaro men det framgår av underrättelsen att deltagaren inte besökt kompletterande aktör kan det leda till att Försäkringskassan inte får all information om olovlig frånvaro från Arbetsförmedlingen. Ersättning riskerar därmed att utgå felaktigt. Arbetsförmedlingen ska göra en bedömning i ärendet och behöver därför säkerställa att de antingen får ett tillräckligt underlag från den kompletterande aktören eller utreder och ändrar grunden i de ärenden där grunden blir fel.

5.5 Försäkringskassan har vissa brister i handläggningen av olovlig frånvaro och i beslutsmeddelanden

IAF påpekar

- att Försäkringskassan brister i handläggningen av ärenden med olovlig frånvaro.
 - att Försäkringskassan lämnar felaktig information i beslutsmeddelanden till deltagaren.
-

Sammantaget visar granskningen att Försäkringskassan i många delar har handlagt ärenden i enlighet med regelverket, men IAF har också funnit vissa brister. Försäkringskassan har brustit i handläggningen av ärenden med olovlig frånvaro, vilket IAF bedömer har lett till felaktig utbetalning i cirka 10 procent av de granskade ärendena. De felaktiga utbetalningarna beror främst på att Försäkringskassan inte har hanterat den olovliga frånvaron vid den aktuella ansökan trots att de hade informationen. Även om Försäkringskassan har rättat till felaktigheterna i efterhand, riskerar deltagarna att behandlas olika eftersom inte alla återkrav leder till att deltagaren blir återbetalningsskyldig. Om den felaktiga utbetalningen i återkravsärendena understiger 2 000 kronor prövar inte Försäkringskassan återbetalningsskyldigheten.



Granskningen visar också att det i 17 procent av de granskade ärendena fanns felaktigheter i beslutsmeddelanden till deltagaren. Även om besluten inte är fel skapar felaktig information till deltagaren en otydlighet eftersom beslutsmeddelandet kan framstå som själva beslutet för en enskild deltagare. För att deltagaren ska kunna ta tillvara sina rättigheter, till exempel begära omprövning eller överklaga beslutet, är det viktigt att korrekt och tydlig information om beslutet framgår av beslutsmeddelandet.



6 Uppföljning

Arbetsförmedlingen ska senast den 17 december 2019 skriftligt redogöra för IAF vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av de brister som framgår i kapitel 5.

IAF önskar att Försäkringskassan senast den 17 december 2019 skriftligt redogör för vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av de brister som framgår i kapitel 5.



7 Käll- och litteraturförteckning

7.1 Författningar

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

Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd

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

Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2014:1) om individuella handlingsplaner

Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2016:3) om ändring i

Arbetsförmedlingens föreskrifter (2015:4) om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa

Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2017:6) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

7.2 Offentligt tryck

SOU 2018:5 Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet

Ds 2013:59 Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.

7.3 Material från Arbetsförmedlingen


Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 17/2014, *Introduktion till arbete*.
Version 7

Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 4/2015, *Sanktioner enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*.
Version 4

Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 6/2017, *Meddelande till enheten Ersättningsprövning*. Version 2.0

Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 8/2017, *Etableringsprogrammet*.
Version 4.0

Information från VIS 2019-04-15



Arbetsförmedlingens presentation om kontrolluppdraget och automatiseringen av aktivitetsrapportsgranskningen 2019-04-05

Faktagranskning av rapportutkast *Sanktioner inom etableringsersättningen*, 2019-05-21

7.4 Material från Försäkringskassan

Försäkringskassans svar på frågor efter avstämning om ärendegranskning, 2019-04-11

Process 2017:03, *Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*. Version 2.2

Vägledning 2017:2, *Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*. Version 3

7.5 Material och rapporter från IAF

IAF 2016:30 *Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd*

IAF 2018:8 *Implementeringen av regeländringarna inom etableringsersättningen*

Anteckningar från IAF:s uppstartsmöte med Arbetsförmedlingen 2019-02-13

IAF tjänsteanteckningar från möten med Arbetsförmedlingen om risken för felaktiga utbetalningar, 2019-02-22, 2019-03-28 och 2019-04-26

IAF:s statistik- och tillsynsdatabas



8 Bilagor

8.1 Definitioner och begrepp

I den här rapporten använder IAF följande definitioner och begrepp:

Arbetssökande - de personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen som arbetssökande och som antingen uppgett att de ska söka arbetslöshetsersättning eller deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program som ger rätt till aktivitetsstöd. Begreppet arbetssökande omfattar därmed både ersättningssökande, ersättningstagare och programdeltagare.

Avskrivning - innebär att grund för sanktion finns, men det framkommer information om godtagbart skäl i Arbetsförmedlingens systemstöd. Avskrivning sker även vid sammanläggning av underrättelser.

Bifall - innebär att det skett en prövning av en underrättelse men att det inte fanns grund för sanktion. Den arbetssökande kan till exempel ha lämnat synpunkter som Arbetsförmedlingen bedömer som godtagbara skäl.

Etableringsprogrammet - ett arbetsmarknadspolitiskt program som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

Etableringsersättning - lämnas till den som deltar i etableringsprogrammet eller har en etableringsplan hos Arbetsförmedlingen.


Felregistrering - ett preliminärt beslut har inte fattats och grund för sanktion saknas. Till exempel ärenden som inte skulle ha skickats till enheten Ersättningsprövning, exempelvis på grund av att programbeslut saknas.

Journal - när en deltagare skickar in en ansökan till Försäkringskassan om etableringsersättning fattar handläggaren ett beslut i journalen. Journalen finns i ärendehanteringssystemet ÄHS och det är där Försäkringskassan dokumenterar beslut, tjänsteanteckningar och annan information.

Kompletterande aktör - med kompletterande aktörer avses externa leverantörer av tjänster som på uppdrag av Arbetsförmedlingen bedriver arbetsmarknadspolitisk eller integrationspolitisk verksamhet.

Planering - handlingsplan.

Programdeltagare - personer som deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska program som ger rätt till aktivitetsstöd. Det är dessa personer som Arbetsförmedlingen kan lämna underrättelser och besluta om sanktioner för enligt 6 kap. FEA.



Underrättelseorsak - används för att beteckna den specifika orsaken till att underrättelsen lämnats, exempelvis ”Ej inlämnad aktivitetsrapport”.

Underrättelser - de meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt som Arbetsförmedlingen lämnar till enhetens Ersättningsprövning enligt 6 kapitlet 2 och 5 §§ FEA.

Sammanläggning (buntning) av underrättelser - innebär en sammanläggning av flera underrättelser som lämnats på samma gång eller med kort mellanrum för samma individ och där enheten Ersättningsprövning endast tar beslut om sanktion i ett ärende.

Sanktion - innebär att det skett en prövning av en underrättelse och att deltagaren bedömts ha misskött sitt arbetssökande och därför får en varning eller blir avstängd från ersättning. I rapporten används sanktion synonymt med åtgärd.

8.2 IAF:s bedömningsgrunder Arbetsförmedlingen

För att bedöma om programdeltagaren kan antas ha misskött sitt arbetssökande och om Arbetsförmedlingen har underrättat enligt 6 kapitlet 2 § FEA har IAF granskat om det fanns

- handlingsplan med arbetsmarknadspolitisk bedömning och aktiviteter
- inlämnade aktivitetsrapporter
- inbokade besök som deltagaren inte kommit på
- uppgifter om att deltagare inte deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd
- anvisning att söka lämpligt arbete
- anvisning till utbildning
- uppgift om deltagaren inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Arbetsförmedlingen har ett övergripande ansvar för nyanlända personers etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet⁷⁶. Deltagare i programmet ska kunna ta del av de insatser och aktiviteter som finns inom ramen för programmet⁷⁷. Obligatoriska insatser i etableringsprogrammet omfattar i huvudregel kartläggning, svenskastudier och samhällsorientering, men en programdeltagare kan även ta del av andra aktiviteter⁷⁸.

⁷⁶ Lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁷⁷ 3 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁷⁸ AFHS 8/2017. *Etableringsprogrammet*, 2018-12-17, s. 5.



Den arbetssökande ska medverka till att upprätta en individuell handlingsplan⁷⁹ som utgår från den arbetssökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingens uppdrag. Handlingsplanen ska även innehålla den arbetssökandes inriktning vad gäller yrkesområden och geografiskt sökområde.⁸⁰ För en deltagare i etableringsprogrammet gäller att en handlingsplan upprättas efter att en kartläggning genomförts⁸¹. Målet med handlingsplanen är samma som för de handlingsplaner som upprättas för andra arbetssökanden. Planeringen ska baseras på en arbetsmarknadspolitisk bedömning⁸² och ska kontinuerligt revideras vid behov, till exempel om deltagaren erhåller nya kompetenser via utbildning eller arbete⁸³. Utifrån den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska deltagaren sedan erbjudas aktiviteter som bedöms stärka deltagarens möjligheter till etablering på arbetsmarknaden och ute i samhället.⁸⁴

IAF har bedömt om det finns en planering med aktiviteter som utgår från den arbetsmarknadspolitiska bedömningen där det även framgår om deltagaren är matchningsbar eller ska omfattas av utbildningsplikten.⁸⁵ IAF har även noterat vilken utbildningsnivå som deltagaren har registrerad. En granskning av om handlingsplan har upprättats har skett, men någon kvalitativ bedömning av själva handlingsplanen har inte gjorts, dock har IAF kontrollerat att det är funnits aktiviteter och en arbetsmarknadspolitisk bedömning. En notering har gjorts om deltagaren tidigare haft en etableringsplan. Vidare har IAF granskat om det fanns en handlingsplan med anledning av att det är sanktionsgrundande om deltagaren inte medverkat till upprättandet. Det är också det första steget för att se hur individen förväntas uppfylla de förväntningar Arbetsförmedlingen har på individen.

Deltagare i etableringsprogrammet ska lämna in en aktivitetsrapport en gång i månaden till Arbetsförmedlingen.⁸⁶ Att aktivitetsrapportera innebär att den

⁷⁹ 11 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁸⁰ 2 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2014:1) om individuella handlingsplaner.

⁸¹ 11 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.


⁸² Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2014:1) om individuella handlingsplaner.

⁸³ Arbetsförmedlingens handläggarsråd AFHS 8/2017. Etableringsprogrammet. Version 4.0. s. 26.

⁸⁴ Arbetsförmedlingens handläggarsråd AFHS 8/2017. Etableringsprogrammet. Version 4.0. s. 27.

⁸⁵ 14 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och Arbetsförmedlingens handläggarsråd AFHS 8/2017. Etableringsprogrammet. Version 4.0, s. 26.

⁸⁶ 4 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2016:3) om ändring i Arbetsförmedlingens föreskrifter (2015:4) om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa.



arbetssökande skickar in en redovisning över vilka aktiviteter personen genomfört för att ta sig ur arbetslösheten.⁸⁷ Huvudregeln är att alla arbetslösa ska aktivitetsrapportera. Det ska ske senast två veckor efter utgången av den period rapporten avser.⁸⁸ Det finns även reglerat på vilka sätt rapporten kan lämnas in.⁸⁹ I de fall en deltagare inte lämnar in sin aktivitetsrapport inom utsatt tid eller lämnar in den på godkänt sätt utgör det en sanktionsgrund. Händelsedatum är sista inlämningsdagen.⁹⁰

IAF har granskat deltagarnas aktivitetsrapportering och valt att titta på de fem första möjliga inkomna aktivitetsrapporterna. En programdeltagare ska lämna in sin första aktivitetsrapport mellan den 1:a och den 14:e nästkommande månaden. Vid inskrivning före den 19:e i månaden ska aktivitetsrapporten lämnas in mellan den 1:a och den 14:e nästkommande månad, och från och med den 20:e i månaden ska den i stället lämnas in först nästnasta månad. IAF har i granskningen utgått från denna rutin för alla deltagare i etableringsprogrammet. En kontroll har skett av om det finns en överenskommelse eller annat som påverkat datum för inrapportering. Om en aktivitetsrapport inkommit har IAF tittat på om Arbetsförmedlingen har granskat den och om en underrättelse har skickats med anledning av rapporten. Vidare har IAF granskat om Arbetsförmedlingen lämnat en underrättelse vid utebliven aktivitetsrapport som borde ha kommit in.

IAF har även granskat om programdeltagaren har fullföljt besök eller kontaktat Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör. Här har IAF granskat om det fanns uppgift om inbokade besök som deltagaren inte kommit på i daganteckningar eller i avvikelserapporter från kompletterande aktör. Besöken och kontakterna ska handla om annan kontakt än den som krävs för att upprätta en handlingsplan eller aktivitetsrapport. Om deltagaren inte kommit på besök eller kontakt har IAF granskat om det funnits godtagbart skäl till uteblivit besök. Med godtagbara skäl avses om man uteblir från ett möte vid sjukdom, vård av barn, om deltagaren arbetat eller varit på arbetsintervju. Det kan även vara godtagbart skäl vid plötsligt uppkomna hinder eller trängande angelägenheter.⁹¹

⁸⁷ 6 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁸⁸ 6 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁸⁹ 3 § AFFS 2016:3.

⁹⁰ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS4/2015. Sanktioner enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, s. 13 och 6 kap. 10 § st. 1 FEA.

⁹¹ AFHS 4/2015, Sanktioner enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, version 4, s. 14-15.



Vidare har IAF granskat om deltagare deltagit i beslutade insatser.⁹² Med insatser menas platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska programarbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering samt verksamhet för unga med funktionshinder.⁹³ IAF har granskat om det finns sanktionsgrundande händelser. Då det handlar om sådan frånvaro som är olovlig har IAF utgått från att deltagaren inte deltagit och om det finns dokumentation om att deltagaren exempelvis har anmält frånvaron i förväg. Därför har IAF granskat om det fanns uppgift om att deltagaren inte deltagit i insatser i daganteckningar eller i avvikelserapporter från kompletterande aktör.

Arbetsförmedlingen kan anvisa en arbetssökande att söka ett visst arbete genom anvisning.⁹⁴ De sökta arbetena ska redovisas i bland annat aktivitetsrapporten.⁹⁵ IAF har granskat om programdeltagare valt att inte söka ett anvisat arbete, då detta är grund för sanktion.

En deltagare inom Etableringsprogrammet kan anvisas till att söka utbildning både om deltagaren omfattas eller inte omfattas av utbildningsplikten. IAF har granskat om Arbetsförmedlingen har anvisat programdeltagare att söka en utbildning och om deltagaren valt att inte söka anvisad utbildning.

Slutligen har IAF granskat om programdeltagaren aktivt har sökt lämpliga arbeten. Här har IAF utgått från de i aktivitetsrapporten uppgivna sökta arbetena. En bedömning av om deltagaren varit aktivt arbetssökande har gjorts utifrån all dokumentation i ärendet, om deltagaren var matchningsbar eller om uppgift fanns om att deltagaren skulle ska söka arbete. Någon kvalitetsbedömning av sökta arbeten har inte gjorts och inte heller en bedömning av hur många sökta arbeten deltagaren borde sökt.

⁹² 13 § första stycket 1 förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (och AFHS 8/2017, Etableringsprogrammet, version 4, s. 31).

⁹³ 5 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten invandrare (och AFHS 8/2017, Etableringsprogrammet, version 4, s. 31).

⁹⁴ 7 a § Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁹⁵ 2 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2016:3) om ändring i Arbetsförmedlingens föreskrifter (2015:4) om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa.



8.3 IAF:s bedömningsgrunder enheten Ersättningsprövning

IAF:s granskning av enheten Ersättningsprövning utredning av ärenden och beslut om varning eller avstängning på grund av misskötsel enligt 6 kapitlet 2 § FEA utgår från

- Motivering och underlag till underrättelsen
- preliminära beslut
- underlag i ärendet
- slutligt beslut
- sammanläggning av underrättelser
- handläggningstider.

IAF har vid granskningen utgått från den inkomna underrättelsen om misskötsel från Arbetsförmedlingen. Vid granskningen har IAF tittat på om det fanns en motivering till underrättelsen, underrättelseorsak och om Arbetsförmedlingen skickat med underlag till underrättelsen.

Arbetsförmedlingen kan fatta ett preliminärt beslut om sanktion om det finns sannolika skäl att anta att en deltagare kommer att stängas av från ersättning.⁹⁶ Om det finns information om att deltagaren kan ha ett godtagbart skäl bör inte ett preliminärt beslut fattas utan deltagaren ska ges möjlighet att få yttra sig i ärendet innan beslut fattas.⁹⁷ Vid granskningen av enheten Ersättningsprövning handläggning kontrollerades om preliminära beslut fattats. Vidare granskades om kommunikering med programdeltagaren skett, om det inkommit underlag antingen från Arbetsförmedlingen, från deltagaren eller om enheten Ersättningsprövning hämtat kompletterande information från Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem (AIS).

Enheten Ersättningsprövning lägger samman underrättelser med anledning av misskötsel av arbetssökandet som kommer in samtidigt eller nära varandra i tid. Enheten utreder först underrättelsen med äldst händesdatum, det så kallade huvudärendet. De senare inkomna underrättelserna läggs vilande under utredningstiden och om beslut om sanktion fattas i äldsta ärendet utreds inte de övriga ärenden. Om det äldsta ärendet inte leder till sanktion utreds nästa underrättelse.⁹⁸ IAF granskade om enheten lagt samman ärenden, hur många

⁹⁶ 7 kap. 1 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁹⁷ AFHS 4/2015. Sanktioner enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Version 4, s. 8.

⁹⁸ AFHS 4/2017. Version 4, s. 8-9.



ärenden som lagts samman samt om det framgick av beslut i huvudärendet om det fanns underliggande ärenden.

IAF har granskat vilken bedömning eller beslut om avskrivning, felregistrering, bifall eller sanktion som enheten Ersättningsprövning har fattat. Vid avstängning har IAF tittat på hur många dagar avstängningen gällde och om det är rätt steg i sanktionstrappan. Sanktionerna då någon missköter sitt arbetssökande trappas upp vid upprepad misskötsel. Den första åtgärden vid misskötsel är att sökanden/personen varnas. Upprepas misskötseln stängs sökanden/personen av från ersättning under ett visst antal dagar, avstämningdagarna ökar sedan för varje gång.⁹⁹

IAF har även granskat beslutet, om beslutsmotivering fanns i beslutsbrevet och om det fanns underlag som stödde beslutet. IAF har även tittat på handläggningstiden från att underrättelsen inkom till att ärendet påbörjades och även från inkommen underrättelse till slutligt beslut eftersom Arbetsförmedlingen är skyldig att skyndsamt handlägga ärenden om varning eller avstängning.¹⁰⁰

IAF har utöver ovanstående även följt ärenden för att se om enheten Ersättningsprövning skyndsamt har informerat Försäkringskassan om varning eller avstängning vid misskötsel.¹⁰¹ Vid bedömningen har en jämförelse gjorts för att se om informationen är densamma i Arbetsförmedlingens ärende- och beslutssystem för beslut om sanktioner inom aktivitetsstödet (ABS) och Försäkringskassans ärendehanteringssystem (ÄHS).

8.4 IAF:s bedömningsgrunder Försäkringskassan


IAF:s granskning av Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens beslut om att stänga av deltagare från rätten till etableringsersättning utgick ifrån

- ansökan om ersättning för aktuell avstängning
- impuls från Arbetsförmedlingen
- beslutsmeddelande
- journal
- utbetalning
- eventuella återkrav, kvittning eller ändringsbeslut.

⁹⁹ Ds 2013:59 Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m. s. 74-75.

¹⁰⁰ 6 kap. 14 § FEA.

¹⁰¹ 6 kap. 12 § FEA.



Etableringsersättning får lämnas till den som deltar i Etableringsprogrammet¹⁰². Försäkringskassan ansvarar för att beräkna och betala ut etableringsersättningen¹⁰³. En ansökan om etableringsersättning ska lämnas till Försäkringskassan¹⁰⁴ via e-tjänst eller på en blankett¹⁰⁵. Ansökan ska lämnas för en kalendermånad i taget. Om en deltagare ansöker om ersättning för tid längre tillbaka än månaden innan den månad då ansökan lämnades in ska Försäkringskassan avslå ansökan, om inte särskilda skäl föreligger¹⁰⁶. Försäkringskassan utgår från att deltagarna lämnar korrekta uppgifter i ansökan och behöver därför i regel inte kontrollera uppgifterna närmare.¹⁰⁷

Granskningen omfattar ärenden där deltagaren ansökt om ersättning samt har ett beslut om varning eller avstängning från Arbetsförmedlingen. IAF har kontrollerat om inkommen ansökan om ersättning innehöll alla obligatoriska uppgifter som ska finnas enligt Försäkringskassans process¹⁰⁸. IAF har granskat om ansökan innehöll: namn, personnummer, minst en dag som deltagaren ansökt om ersättning för, underskrift och datum för underskrift.

Försäkringskassan ska kontrollera ansökan och avgör vilka dagar som deltagaren har deltagit i eller haft frånvaro från etableringsprogrammet. Vid bedömningen har IAF granskat om ansökan inkommit i tid och om deltagaren har varit frånvarande, till exempel arbetat eller varit sjuk. Vid sjukdom har IAF kontrollerat om Försäkringskassan har dragit en karensdag¹⁰⁹.

Efter att Arbetsförmedlingen skickat information om avstängning eller varning ska Försäkringskassan besluta om vilka dagar som ska ingå i avstängningstiden¹¹⁰. IAF har granskat informationen från Arbetsförmedlingen, antal avstängningsdagar och händelsedatum.

¹⁰² 2 kap. 12 § FEA.

¹⁰³ 10 kap. 9 § FEA.

¹⁰⁴ 10 kap. 3 § FEA.

¹⁰⁵ 1 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2017:6) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

¹⁰⁶ 10 kap. 5 § FEA.

¹⁰⁷ Vägledning 2017:2, *Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, Version 3, s. 17.

¹⁰⁸ Process 2017:03, *Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, Version 2.2, s. 14-15.

¹⁰⁹ 4 kap. 3 § FEA.

¹¹⁰ 6 kap. 12 § FEA.



Vidare har IAF granskat journalanteckningar för aktuell avstängning eller varning. Beslutet ska fattas i journalen och ska enligt Försäkringskassan innehålla: typ av beslut, vilken bedömning beslutet grundas på, vilken beräkning beslutet grundas på och eventuell avstängningstid och eventuell kvittning. En kontroll av om dagar med ersättning samt avstängningsdagar är registrerade rätt i systemet har gjorts.¹¹¹ Vid granskningen har även IAF bedömt om utbetalat belopp och om avstängningsdagar har stämt.

I de fall en deltagare inte får ersättning för delar av ansökan, till exempel vid en avstängning ska ett beslutsmeddelande skickas till deltagaren. Den här granskningen omfattar ärenden med avstängning och varning vid olovlig frånvaro vilket innebär att ett beslutsmeddelande borde ha skickats i alla ärenden. IAF har granskat om det finns ett beslutsmeddelande och om det stämmer med journalen. Vidare har IAF kontrollerat om laghänvisning och annan information till deltagaren har stämt. IAF har även granskat om, och i sådana fall varför, ärendet lett till kvittning¹¹², återkrav¹¹³ eller ändringsbeslut¹¹⁴.

IAF:s granskning av Försäkringskassans handläggning av ärenden om oriktiga eller vilseledande uppgifter utgick ifrån

- vad som föranlett utredning om oriktiga uppgifter
- underlag till beslut
- beslut
- journal.

Försäkringskassan prövar på egen hand frågor om avstängning om deltagaren medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan som har betydelse för rätten till etableringsersättning¹¹⁵. IAF har granskat vad som föranlett utredning om oriktiga uppgifter, om det fanns underlag från annan myndighet och om det fanns kommunikering samt underlag från deltagaren.

¹¹¹ Process 2017:03, s. 35-36.

¹¹² Om ersättning betalats ut för dagar som låg till grund för ett avstängningsbeslut kan summan kvittas vid en kommande utbetalning. 7 kap. 3 § FEA.

¹¹³ Om deltagaren inte kan få ersättning men utbetalning redan har gjorts, eller om utbetalning har gjorts med ett för högt belopp initieras en återkravsutredning.

¹¹⁴ Ett beslut om etableringsersättning som har blivit felaktigt på grund av att ett beslut från Arbetsförmedlingen om avstängningen har ändrats eller undanröjts ska ändras. 11 kap 2 § FEA.

¹¹⁵ 6 kap. 13 § FEA.



Ett beslut om avstängning ska som huvudregel avse 130 ersättningsdagar. Om det finns förmildrande omständigheter får avstängningen avse färre dagar, lägst 45 dagar, och om det finns försvårande omständigheter får avstängningen avse fler dagar, högst 195 dagar¹¹⁶. IAF har granskat hur många dagar avstängningen avser och om det inte var 130 dagar även granskat Försäkringskassans motivering till antal dagar. Enligt Försäkringskassan ska ett ställningstagande vara en sammanvägd bedömning av omständigheterna i det enskilda ärendet och viss vägledning finns att hämta från arbetslöshetsförsäkringens område.¹¹⁷

IAF har granskat journal och beslutsbrev och om dessa överensstämmer. Vid granskning av beslutsbrevet har IAF bedömt om motivering finns och om laghänvisningen stämde. IAF har slutligen bedömt om den första avstängningsdagen har varit då Försäkringskassan inlett utredning av grunden för avstängningen¹¹⁸.

8.5 Urval

Ärendegranskning 1

I den första ärendegranskningen har IAF följt Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden för 200 programdeltagare under 6 månader. Deltagarna var inskrivna på heltid i etableringsprogrammet mellan januari och augusti 2018, och de var inskrivna minst 6 månader.

Ställda krav: Anvisade till etableringsprogrammet, sökandekategori *etableringsprogrammet* (68) samt deltagit i programmet minst 180 dagar sammanhängande.

För att få fram ramen, det vill säga listan med ärenden enligt ovan ställda krav, har man i ett första steg hämtat anvisningar från tabellen ärendefakta, sedan har observationer med stödtyp = kartläggning plockats bort. I nästa steg har anvisningarna lagts ihop till sekvenser grupperat på individ och sedan summerats. Därefter har utskrivningsdatum satts till 2019-02-08 i de fall då de varit senare än 2019-02-08. Detta eftersom tidpunkten för datauttaget var kring detta datum.

¹¹⁶ 6 kap. 5 § FEA.

¹¹⁷ Vägledning 2017:2, *Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, Version 3, s. 56.

¹¹⁸ 6 kap. 10 § första stycket 2 FEA.



I ett andra steg har anvisningar jämförts med tabellen sokatper. I det fall där individen inte funnits i tabellen sokatper har individen tagits bort från ramen, vilket berörde cirka 80 individer vid tidpunkten för datauttaget.

I det sista steget har alla individer och sekvenser som har färre än 180 dagar plockats bort. Då återstod 17 586 individer (enligt IAF:s statistik- och tillsynsdatabas 2019-02-11).

Ett sannolikhetsurval har dragits ur ramen där varje individ har samma sannolikhet att bli inkluderad, det vill säga ett obundet slumpmässigt urval (OSU). Urvalsstorleken styrdes av granskningens tidsram och bestämdes till 213 individer. 200 av dessa ingick i granskningen.

Ärendegranskning 2

Nästa steg i ärendegranskningen omfattade enheten Ersättningsprövnings handläggning av 100 underrättelser för deltagare i etableringsprogrammet, som kommit in under 2018 med anledning av att en deltagare antas missköta arbetssökandet. Granskningen omfattade beslut om sanktion och bifall samt avskrivna och felregistrerade underrättelser.

Ställda krav: Beslut om sanktion, bifall, felregistreringar och avskrivning (inte ändringsbeslut/omprövning) för underrättelser som är skickade till enheten Ersättningsprövning med anledning av att deltagaren kan antas ha misskött sitt arbetssökande.

I ett första steg har avvikelse_id hämtas from tabellen alf_avvikelse med bland annat följande villkor: 1. Ska vara skapad under 2018, 2. Skat = 68 (etableringsprogrammet), 3. kan_skickas_till_abs = J (Ja) samt avvikelsestatus = 3 (klar att skickas). Avvikelse_id har matchas mot avvikelse_id i tabellen abs_avvikelse, där variabeln arende_id kunnat hämtas.

I det andra steget har information hämtas från tabellen abs_arendet där ärenden som är under utredning plockats bort, det vill säga ärenden som har kod 1, 2 eller 3 på variabeln arendestatus. Sedan har variabeln huvudärende skapats efter en logik där ett ärenden är klassat som huvudärenden om det har ett datum på variabeln utredning_påbörjat_dat och som ett underärenden om utredning_paborjad_dat är null, men det finns en rad ovan som har som har samma avslut_dat och ett datum på variabeln utredning_paborjad_dat.

Lite förenklat har sedan olika variabler matchats på. Därefter har 5 olika stratum skapats. Tabell 1 beskriver fördelningen av ärenden vid urvalstillfället.

Tabell 1

STRATUM	Antal
1. Avskrivning	4 725
2. Bifall	440
3. Felregistrerat	1 154
4. Sanktion - inga buntningar	9 892
5. Sanktion - buntningar	1 620
Totalt	17 831

Ett stratifierat OSU har dragits ur ramen. Tabell 2 beskriver urvalsstorleken. 100 av dessa underrättelser ingick i granskningen.

Tabell 2

STRATUM	Antal
1. Avskrivning	27
2. Bifall	3
3. Felregistrerat	7
4. Sanktion - inga buntningar	34
5. Sanktion - buntningar	33
Totalt	104

Ärendegranskning 3

Den sista ärendegranskningen omfattade Försäkringskassans handläggning av verkställda beslut om sanktion för deltagare i etableringsprogrammet.

Ställda krav: Ärenden från urval 2 där enheten Ersättningsprövning har fattat beslut om sanktion som gått vidare till Försäkringskassan.

I ett första steg har en tabell skapats där alla ärenden som lett till sanktion valts ut från ärendegranskning 2. En variabel har skapats som indikerar om ärendet finns med i urval 2 eller inte. I ett andra steg har ärendena matchats mot en tabell i IAF:s statistik- och tillsynsdatabas där avstängningsbeslut från Försäkringskassan finns. I ett tredje steg har två stratum skapats, där ett stratum innehåller ärenden som återfinns i urvalet i frågeställning 2 och ett som innehåller övriga ärenden. Tabell 3 visar beskriver fördelningen vid urvalstillfället.



Tabell 3

STRATUM	Antal
1. Ingår i urval frågeställning 2	18
2. Ingår ej i urval frågeställning 2	2 405
Totalt	2 423

Ett stratifierat OSU har dragits ur ramen. Tabell 4 beskriver urvalsstorleken. Urvalsstorleken styrdes av uppdragets tidsram och bestämdes till 94 ärenden. 84 ärenden ingick i granskningen.

Tabell 4

STRATUM	Antal
1. Ingår i urval frågeställning 2	18
2. Ingår ej i urval frågeställning 2	76
Totalt	94

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

