

# Återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program

*Rapport 2019:13*



## 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

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) redogör i rapporten för resultatet av en granskning av Arbetsförmedlingens beslut att återkalla anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet. Granskningen innefattar om Arbetsförmedlingen tillämpar reglerna för återkallande av anvisning på ett rättssäkert sätt.

Av IAF:s instruktion framgår att IAF ska granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen om återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program. Det här är en av IAF:s återkommande rapporter på temat återkallande.

Rapporten har föredragits av Tuula Forsberg. I arbetet har även David Andersson, Rickard Persson, Ingrid Boström och Marika Holmqvist deltagit. Vid ärendegranskningen har Christel Johansson och Veronica Jonsson deltagit. 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 25 november 2019

Annelie Westman  
Enhetschef

Tuula Forsberg  
Utredare



# Innehållsförteckning

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Återkallande av anvisning eller underrättelse om en ifrågasatt ersättningsrätt .....	9
1.2 Tidigare granskningar .....	10
1.3 Justitieombudsmannens granskning .....	11
1.4 Syfte och frågor .....	12
1.5 Metod och genomförande.....	12
1.6 Statistik och datainhämtning.....	13
<b>2 Förutsättningar för återkallande av anvisningar</b> .....	<b>14</b>
2.1 Regler om återkallande av anvisning .....	14
<b>3 Statistik över anvisningar och återkallade anvisningar</b> .....	<b>19</b>
3.1 Återkallade anvisningar i arbetsmarknadspolitiska program .....	19
3.2 Utvecklingen av antal deltagare och återkallade anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin .....	20
3.3 Återkallade anvisningar till etableringsprogrammet.....	21
3.4 Felaktiga underrättelser för programdeltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som förbrukat sina 450 ersättningsdagar .....	22
<b>4 Resultat – ärendegranskning av återkallade anvisningar</b> .....	<b>24</b>
4.1 Sammanställning av ärendegranskningen .....	24
4.2 Kommunikering om återkallande .....	27
4.3 Korrekt att återkalla anvisning? .....	27
4.4 Korrekt återkallandeorsak?.....	28
4.5 Ny anvisning till programmet efter återkallande .....	29
4.6 Problem som kan uppstå i ärendehanteringssystemet när anvisningen återkallas .....	30
<b>5 Intervjuer med Arbetsförmedlingen</b> .....	<b>31</b>
5.1 Organisering av arbetet om återkallanden .....	31
5.2 Tillämpning av reglerna .....	32
5.3 Stöd i handläggningen .....	34
5.4 Ärendehanteringssystemet.....	35
5.5 Uppgift om antalet ersättningsdagar från Försäkringskassan .....	36



<b>6</b>	<b>Slutsatser</b> .....	<b>37</b>
6.1	Bedömning av brister.....	37
6.2	Brister i regeltillämpningen .....	38
6.3	Brister i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem.....	41
6.4	Övriga kommentarer om granskningsresultatet .....	41
<b>7</b>	<b>Uppföljning av Arbetsförmedlingens åtgärder</b> .....	<b>43</b>
<b>8</b>	<b>Käll- och litteraturförteckning</b> .....	<b>44</b>
8.1	Författningar .....	44
8.2	Offentligt tryck.....	44
8.3	Arbetsförmedlingens handläggarsöd och andra skrifter.....	44
8.4	Rättsfallsregister .....	44
8.5	Rapporter från IAF .....	44
8.6	Övriga källor.....	45
<b>9</b>	<b>Bilagor</b> .....	<b>46</b>
9.1	Bilaga 1. Statistikens framställning.....	46
9.2	Bilaga 2. Intervjuguider .....	51



## Sammanfattning

IAF har granskat Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden om återkallande av programanvisningar. Syftet är att granska om Arbetsförmedlingen har tillämpat reglerna för återkallande på ett rättssäkert sätt och redogöra för antalet återkallade anvisningar till de arbetsmarknadspolitiska programmen. IAF har granskat återkallade anvisningar till två arbetsmarknadspolitiska program, jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet, samt intervjuat representanter för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

### **Skillnader i andel återkallade anvisningar**

Statistiken visar skillnader i hur stor andel av de arbetssökande i de olika arbetsmarknadspolitiska programmen som fick sin anvisning återkallad under 2018. Exempelvis var andelen återkallanden 0,8 procent i etableringsprogrammet och 6,2 procent i jobb- och utvecklingsgarantin.

En större andel män än kvinnor fick sin anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet återkallad under 2018 på grund av att de *missköter sig eller stör verksamheten*. Däremot var det vanligare att kvinnor fick sin anvisning återkallad på grund av *särskilda skäl* jämfört med män.

### **Arbetsförmedlingens regeltillämpning har förbättrats**

IAF bedömer att Arbetsförmedlingens regeltillämpning har förbättrats jämfört med vad som framkom vid IAF:s granskning 2015, som visade en större andel felaktiga återkallade anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin. Det kvarstår dock en del brister.

### **Arbetsförmedlingen brister i regeltillämpningen**

IAF riktar kritik mot Arbetsförmedlingens tillämpning av reglerna när det gäller gränsdragningen mellan att återkalla programdeltagarens anvisning eller att underrätta om sanktion enligt reglerna i sanktionssystemet. Det förekommer också att Arbetsförmedlingen har återkallat anvisningen i situationer när programdeltagaren istället skulle ha skrivits ut från programmet.



Konsekvensen av ett felaktigt återkallande av en programanvisning kan bli stor för deltagaren som förlorar rätten att delta i programmet och därmed även drabbas ekonomiskt.

#### **Arbetsförmedlingen brister vid val av återkallandeorsak**

IAF anmärker vidare mot att Arbetsförmedlingen i vissa fall återkallar programanvisningar av fel återkallandeorsak. Arbetsförmedlingen har bland annat återkallat några anvisningar för deltagare som har ersättning i jobb- och utvecklingsgarantin med hänvisning till återkallandegrunder som bara gäller för deltagare som har förbrukat sina ersättningsdagar.

#### **Arbetsförmedlingen brister vid ny anvisning efter återkallande**

IAF anmärker även mot att Arbetsförmedlingen brister i tillämpningen av reglerna för en ny anvisning till ett program efter att den tidigare har återkallats. Det förekommer att Arbetsförmedlingen anvisar deltagare felaktigt innan karenstiden på 45 dagar har passerat. IAF bedömer också att Arbetsförmedlingen i flera fall tolkar reglerna för ny anvisning i strid mot regelverket där anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin har återkallats med hänvisning till *särskilda skäl*.

#### **Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem har brister**

IAF påpekar att Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem har brister som försvårar regeltillämpningen när programanvisningar återkallas. Förutom att det är möjligt att använda felaktiga återkallandeorsaker i ärendehanteringssystemet är det också möjligt att återkalla anvisningar utanför programperioden.

IAF:s granskning visar också att bristen på information om antalet förbrukade ersättningsdagar för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin försvårar regeltillämpningen. En automatiserad funktion för överföring av uppgifter om antalet ersättningsdagar från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen kommer att införas senare under hösten 2019. IAF ser positivt på den förbättringen och kommer att följa införandet.



### **Uppföljning**

Arbetsförmedlingen ska senast den 31 mars 2020 skriftligt redogöra för IAF vilka åtgärder man vidtagit för att komma till rätta med de brister som granskningen visar.





# 1 Inledning

---

Om en programdeltagare av olika skäl inte kan tillgodogöra sig innehållet i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller missköter sig under deltagandet, ska Arbetsförmedlingen återkalla anvisningen till programmet. Återkallandet innebär att programdeltagaren mister både platsen i programmet och eventuell ersättning. Om det istället finns grund för sanktion ska Arbetsförmedlingen besluta om varning eller avstängning från rätt till ersättning.

Denna rapport redovisar IAF:s granskning av återkallande av anvisningar till två arbetsmarknadspolitiska program, jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet<sup>1</sup>. IAF har tidigare granskat Arbetsförmedlingens återkallanden av anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin, men det är första gången IAF granskar återkallanden av anvisningar till etableringsprogrammet. Möjligheten att återkalla anvisningar till etableringsprogrammet infördes i januari 2018.

---


## 1.1 Återkallande av anvisning eller underrättelse om en ifrågasatt ersättningsrätt

Det är Arbetsförmedlingen som anvisar till och handlägger de arbetsmarknadspolitiska programmen om inte annat föreskrivs. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program kan ha ersättning i form av utvecklingsersättning, aktivitetsstöd eller etableringsersättning<sup>2</sup>. Det är Försäkringskassan som beräknar och betalar ut ersättningen. När

---

<sup>1</sup> Benämningen etableringsprogram används genomgående i rapporten för att beteckna etableringsinsatser enligt 1 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>2</sup> Aktivitetsstöd får lämnas till den som har fyllt 25 år och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Aktivitetsstöd får även lämnas till den som inte fyllt 25 år och som är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning. Utvecklingsersättning får lämnas till den som har fyllt 18 men inte 25 år, och som inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning. Etableringsersättning får lämnas till den som deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet Etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet).



Arbetsförmedlingen beslutar att återkalla anvisningen till ett arbetsmarknadspolitiskt program upphör Försäkringskassan att betala ersättning.

Arbetsförmedlingen skulle tidigare återkalla anvisningen till ett arbetsmarknadspolitiskt program om programdeltagaren brast i sin sökaktivitet eller försummade möjligheten att ta sig ur arbetslösheten. Istället för att återkalla anvisningen ska Arbetsförmedlingen numera besluta om sanktioner i form av varning eller avstängning från rätt till ersättning under en period om programdeltagaren missköter sin arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten. Däremot ska Arbetsförmedlingen fortfarande återkalla en anvisning om programdeltagaren missköter sig eller stör verksamheten. Det är således väsentligt att man skiljer på misskötsel som ska föranleda en sanktion och misskötsel som ska leda till att anvisningen återkallas. I jämförelse med återkallande av anvisning är varning och avstängning mindre ingripande för den enskilde.

## 1.2 Tidigare granskningar

IAF har i två tidigare rapporter uppmärksammat brister i Arbetsförmedlingens tillämpning av reglerna om återkallande av anvisning.

I en rapport som handlar om införandet av de nya sanktionsreglerna framgår att hälften av alla återkallade anvisningar för personer i jobb- och utvecklingsgarantin under perioden juli–september 2015 bedömdes som felaktiga. En stor andel av de återkallanden som gjordes var utifrån återkallandeorsaker som inte längre fanns i regelverket och systemstödet hade inte uppdaterats. Istället borde Arbetsförmedlingen ha skrivit ut deltagaren ur programmet eller skickat en underrättelse till enheten Ersättningsprövning, den enhet inom Arbetsförmedlingen som utreder och beslutar om sanktioner.<sup>3</sup> Arbetsförmedlingen har redovisat åtgärder med anledning av IAF:s rapport. Av svaret framgår att Arbetsförmedlingen efter IAF:s granskning har anpassat systemstödet till regelverket så att det stödjer en korrekt tillämpning<sup>4</sup>.

I en annan rapport om aktivitetsrapportering påpekade IAF att Arbetsförmedlingen felaktigt skickar underrättelser till enheten Ersättningsprövning för programdeltagare som förbrukat sina 450 dagar med ersättning. IAF anmärkte dessutom på att Arbetsförmedlingen kan brista i sin

---

<sup>3</sup> IAF 2016:2 Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd.

<sup>4</sup> Af-2016/150096, 2016-03-29.



tillämpning genom att inte återkalla en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin för arbets sökande som förbrukat sina dagar med ersättning och vid upprepande tillfällen inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport.<sup>5</sup>

### 1.3 Justitieombudsmannens granskning

Justitieombudsmannen (JO) har också uppmärksammat brister i Arbetsförmedlingens handläggning av återkallade anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin vid en granskning i februari 2018<sup>6</sup>. JO:s granskning visade bland annat att det fanns brister i dokumentationen av vidtagna åtgärder i de flesta av de granskade ärendena. I vissa fall saknades dokumentation helt. Granskningen visade också att det vanligaste sättet att underrätta programdeltagaren om uppgifter som tillförts ett ärende var genom ett kommuniceringssamtal, och att en mall saknades för hur kallelser till ett sådant samtal ska se ut. I några ärenden hade programdeltagare kallats till möte utan att få någon information om vad mötet skulle handla om.

JO konstaterade också brister i motiveringarna och utformningen av återkallandebesluten. Detta beror till stor del på att skrivutrymmet i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem (AIS) är begränsat, vilket JO även tidigare påtalat.

Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder med anledning av JO:s granskning. Bland annat har Arbetsförmedlingen gjort vissa ändringar och tillägg i handläggarstödet för jobb- och utvecklingsgarantin om dokumentationsskyldighet och andra förvaltningsrättsliga krav. Arbetsförmedlingen har också tydliggjort att arbetsförmedlarna ska använda den framtagna mallen för kommunicering. Ytterligare åtgärder som Arbetsförmedlingen har genomfört är


- en checklista vad gäller beslut om återkallande
- en mall för daganteckning vid muntlig kommunicering
- en revidering av mallen för skriftlig kommunicering
- en utökning av skrivutrymmet i AIS för återkallandebeslut.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> IAF 2018:5 Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?

<sup>6</sup> JO protokoll dnr 861-2018.

<sup>7</sup> Af-2018/0014 8518, 2018-09-04.



## 1.4 Syfte och frågor

Syftet är att granska Arbetsförmedlingens tillämpning av reglerna för återkallande av anvisning till programmen jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet. Rapporten redogör också för utvecklingen av antalet återkallade anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin över tid samt av vilka anledningar anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet återkallades under 2018.

Rapporten svarar på frågorna:

- Tillämpar Arbetsförmedlingen reglerna för återkallande av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet på ett rättssäkert sätt?
- Kvarstår tidigare uppmärksammade brister att Arbetsförmedlingen återkallar anvisningar vid händelser som ska hanteras inom sanktionssystemet?

## 1.5 Metod och genomförande

### 1.5.1 Ärendegranskning

IAF har granskat återkallade anvisningar till arbetsmarknadspolitiska programmen jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet. Jobb- och utvecklingsgarantin valdes eftersom programmet har volymmässigt flest återkallanden jämfört med samtliga andra arbetsmarknadspolitiska program. Etableringsprogrammet valdes eftersom reglerna om återkallande av anvisning till programmet är relativt nya och IAF inte tidigare har granskat hur dessa tillämpas.

IAF har totalt granskat 392 ärenden där Arbetsförmedlingen har återkallat anvisningar under andra kvartalet 2018. Granskningen har gjorts i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem (AIS).

Granskningen omfattar samtliga 54 återkallade anvisningar till etableringsprogrammet under granskningsperioden. I jobb- och utvecklingsgarantin är antalet återkallade anvisningar betydligt större, och IAF har därför valt att granska ett urval om 338 återkallade anvisningar.

Granskningen omfattar återkallade anvisningar i jobb- och utvecklingsgarantin för deltagare både med och utan ersättning. Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som inte är eller skulle ha varit berättigade till arbetslöshetsersättning får som längst 450 ersättningsdagar. När de 450 dagarna är förbrukade kan deltagaren inte



få en sanktion i form av en varning eller avstängning från rätt till ersättning. Det finns däremot särskilda grunder för återkallande för dessa deltagare, som t.ex. bristande sökaktivitet (se avsnitt 2.1.1). Mer utförlig information om granskningsurvalet och IAF:s bedömningsgrunder finns i bilaga 1.

### *1.5.2 Intervjuer med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan*

IAF har intervjuat sammanlagt 20 arbetsförmedlare och chefer på fem lokala enheter under februari och mars 2019. IAF valde enheterna utifrån varierande storlek och geografiskt läge i Sverige. Syftet med intervjuerna var att få en djupare förståelse för de resultat som framkommit vid ärendegranskningen. Intervjuerna hade ett semistrukturerat upplägg med vissa återkommande frågor som ställdes vid samtliga intervjuer.

IAF har vidare intervjuat Arbetsförmedlingens enhet Rådgivning och enheten Omprövning och skadestånd för att ta del av deras erfarenheter av återkallade anvisningar. IAF har också intervjuat, och haft dialog med, granskningens kontaktperson på Arbetsförmedlingens huvudkontor, avdelningen Samordning och uppföljning, för att få information om handläggningen av och rutinerna för handläggning av återkallande av anvisningar. Se bilaga 2 för information om samtliga intervjuguider.

IAF har dessutom ställt frågor till Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning och Försäkringskassan, område Aktivitetsstöd och etableringsförmåner. IAF:s frågor handlade framförallt om informationsöverföringen mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen vad gäller förbrukade ersättningsdagar för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin.

IAF har tagit del av Arbetsförmedlingens handläggarstöd för både jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet. IAF har även tagit del av den årsrapport 2017 som Arbetsförmedlingens enhet Rådgivning har sammanställt om sitt arbete.

## **1.6 Statistik och datainhämtning**

IAF har hämtat in data från Försäkringskassan om antalet utbetalade ersättningsdagar med aktivitetsstöd för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin. Se bilaga 1, avsnitt 9.1.4.

Statistik över deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och återkallade anvisningar har hämtats från IAF:s statistik- och tillsynsdatas.



## 2 Förutsättningar för återkallande av anvisningar

Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och i etableringsprogrammet som får ersättning omfattas både av reglerna om återkallande av anvisning och sanktionsreglerna. För programdeltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som förbrukat sina ersättningsdagar, och därmed inte omfattas av sanktionsreglerna, finns särskilda orsaker för att återkalla anvisningen.

### 2.1 Regler om återkallande av anvisning

Återkallande av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet regleras i:

- 15 § i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin
- 21 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

#### 2.1.1 *Jobb- och utvecklingsgarantin*

En anvisning till Jobb- och utvecklingsgarantin ska återkallas om

1. den som anvisats missköter sig eller stör verksamheten, eller
2. det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla anvisningen.<sup>8</sup>

För deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat sina ersättningsdagar, och därför inte kan få en sanktion i form av en varning eller avstängning från rätt till ersättning<sup>9</sup>, finns ytterligare grunder för återkallande av anvisning. Utöver misskötsel och särskilda skäl kan programdeltagaren få sin anvisning återkallad om han eller hon

1. avvisar någon insats inom programmet eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd
2. utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudande om lämpligt arbete
3. inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter
4. inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> 15 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

<sup>9</sup> 6 kap. 1 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

<sup>10</sup> 15 § andra stycket förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.



### **2.1.2 Etableringsprogrammet**

Sedan januari 2018 finns bestämmelser om återkallande av anvisning och sanktioner även för deltagare i etableringsprogrammet.<sup>11</sup> Reglerna är utformade så att de ska harmonisera med vad som gäller för övriga programdeltagare.<sup>12</sup>

Arbetsförmedlingen ska återkalla en anvisning till etableringsprogrammet om:

1. den nyanlände missköter sig eller stör verksamheten
2. den nyanlände inte längre omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, eller
3. det i övrigt finns särskilda skäl för återkallelse.<sup>13</sup>

Deltagare som befinner sig i etableringsprogrammets inledande kartläggningsfas omfattas inte av sanktionsreglerna<sup>14</sup>. Däremot kan anvisningen återkallas även under kartläggningsfasen<sup>15</sup>.

### **2.1.3 Kommunikering innan återkallande**

Innan Arbetsförmedlingen fattar beslutet att återkalla en anvisning ska programdeltagaren få tillfälle att yttra sig om allt material av betydelse.<sup>16</sup> Det kallas i fortsättningen för kommunikering.

Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd ska programdeltagaren kommuniceras innan ett återkallande och få en rimlig svarstid, i normalfallet 14 dagar, för att bemöta grunderna för återkallandet. När det gäller återkallande är det lämpligast att kommunikeringen sker skriftligt.<sup>17</sup>

### **2.1.4 Återkalla anvisning eller underrätta enligt sanktionsreglerna?**

När det gäller bestämmelserna om återkallande av anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin och till etableringsprogrammet anges det inte närmare i

---

<sup>11</sup> 21 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och 6 kap. i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

<sup>12</sup> Ds 2016:35 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.


<sup>13</sup> 21 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>14</sup> 6 kap. 1 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

<sup>15</sup> 21 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>16</sup> 25 § Förvaltningslagen. (2017:900).

<sup>17</sup> Arbetsförmedlingens handläggarstöd Af-2018/0059 8295 s. 24 och 25.



författningstexterna vad det är för typ av *misskötsel* som ska föranleda återkallande av anvisning. Av förarbetena framgår det däremot vad som avses. Misskötsel enligt reglerna om återkallande av anvisningar avser enligt förarbeten sådana händelser där programdeltagaren under deltagande i programmet uppträder på ett olämpligt sätt, t.ex. är berusad eller inte iakttar ordningsregler. Händelser som innebär att programdeltagare missköter sitt arbetsökande genom att utan godtagbara skäl inte komma till inbokade besök hos Arbetsförmedlingen eller inte lämna sin aktivitetsrapport i tid, är däremot händelser som ska hanteras inom sanktionssystemet<sup>18</sup>. Det förutsätter att programdeltagaren har rätt till ersättning under sitt deltagande i programmet.

För att kunna tillämpa rätt regler vid återkallande av anvisning måste en arbetsförmedlare därför ha god kunskap inte bara om reglerna för återkallande av anvisning utan även om sanktionsreglerna.

Det framgår av Arbetsförmedlingens handläggarstöd att händelser om misskötsel som inte ryms inom sanktionssystemet istället kan leda till återkallande av programanvisningen.<sup>19</sup>

En intressant rättsfråga är om upprepade fall av att inte delta i en insats eller aktivitet inom ett program – som är en typ av misskötsel som ska hanteras inom sanktionssystemet – ändå kan ligga till grund för återkallande av anvisningen. En hög frånvaro torde kunna påverka en deltagares förmåga att ta del av programmet och oförmåga att ta del av ett program utgör ett sådant särskilt skäl som ska föranleda återkallande av anvisningen.

IAF har endast kunna finna en dom<sup>20</sup> från högre instans som berör avgränsning mellan reglerna om återkallande av anvisningar och sanktionsreglerna. Av den aktuella domen följer att misskötsel som legat till grund för en sanktion inte ska läggas till grund för återkallande av anvisning.

Det framgår i domen att programdeltagaren hade fått sin anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin återkallad på grund av att hon uteblivit från ett möte i november 2015 och från två möten i april 2016. Programdeltagaren hade dessutom fått en sanktion på grund av de två missade mötena i april 2016. Kammarrätten konstaterade att det kunde ifrågasättas om den typ av misskötsel som var aktuell i fallet skulle utgöra grund för återkallande av anvisningen, efter

---

<sup>18</sup> Ds 2013:59 Åtgärder inom aktivitetsstödet s. 57 ff.

<sup>19</sup> Arbetsförmedlingens handläggarstöd Af-2018/0059 8295 s. 31.

<sup>20</sup> Kammarrätten i Sundsvalls dom 2018-05-22, mål nr 758-17.





det att sanktioner hade införts inom aktivitetsstödet. Kammarrätten bedömde att den misskötsel som legat till grund för sanktionen inom aktivitetsstödet inte borde ha utgjort grund för återkallande av anvisningen till programmet, varför de tillfällen när deltagaren uteblivit från möten inte beaktades i målet. Arbetsförmedlingen hade därför, enligt kammarrätten, inte haft skäl för att återkalla anvisningen.

### 2.1.5 Ny anvisning efter återkallande

Rätt till ny anvisning till programmet efter återkallandet skiljer sig åt beroende på orsaken till återkallandet. Ny anvisning efter återkallande på grund av *misskötsel* är möjlig både i jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet. Detta under förutsättning att programdeltagaren efter återkallandet varit inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen under 45 dagar för vilka aktivitetsstöd eller etableringsersättning skulle ha lämnats. Programdeltagaren ska dessutom ha anmält sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen inom 60 dagar från återkallandet.<sup>21</sup>

Ny anvisning till etableringsprogrammet är också möjlig efter återkallad anvisning på grund av *särskilda skäl*.<sup>22</sup> Någon rätt till ny anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin efter återkallandet, finns däremot inte om anvisningen återkallats på grund av *särskilda skäl*. I sådana fall måste den arbetssökande istället på nytt kvalificera sig till programmet innan en ny anvisning kan ske<sup>23</sup>.

Arbetsförmedlingen tillåter trots detta enligt sitt handläggarstöd att en person i vissa fall ska kunna anvisas på nytt efter återkallandet på grund av *särskilda skäl* i jobb- och utvecklingsgarantin. Det handlar om händelser som deltagaren rimligen inte har kunnat råda över, men som har hindrat deltagandet i programmet. En anvisning kan i så fall enligt handläggarstödet göras när hindret har undanröjts.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> 16 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och 22 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>22</sup> 22 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>23</sup> Vid återkallande på grund av särskilda skäl behöver arbetssökanden åter uppfylla ett av villkoren som gäller ny anvisning till programmet enligt 5 § förordningen (2017:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

<sup>24</sup> Arbetsförmedlingens handläggarstöd Af-2018/0059 8295 s. 35 och Bilaga 2 Jobb- och utvecklingsgarantin AFHS 96/2011 s. 3.



### 2.1.6 Utskrivning ur programmet

Utöver återkallande av anvisningen kan Arbetsförmedlingen avbryta deltagandet i ett program i förtid genom att skriva ut deltagaren från programmet. Grund för utskrivning är bland annat arbete på heltid, sjukfrånvaro på heltid, utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd alternativt utvecklingsersättning eller föräldraledighet med föräldrapenning.<sup>25</sup> Det framgår av Arbetsförmedlingens handläggarstöd att innan beslut om utskrivning fattas ska de uppgifter som beslutet kommer att grundas på kommuniceras till deltagaren. Om ett beslut grundas helt på deltagarens egna uppgifter behöver kommunikering inte göras, men information om utskrivning ska ges.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> 13 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och 17 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>26</sup> Arbetsförmedlingens handläggarstöd Af-2018/0055 8730 s. 37–40.



### 3 Statistik över anvisningar och återkallade anvisningar

Statistiken visar stora skillnader mellan hur stor andel av de arbetssökande i de olika arbetsmarknadspolitiska programmen som får sin anvisning återkallad. Den vanligaste orsaken att anvisningar till programmen jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet återkallades var *särskilda skäl*.

Det skickades ett stort antal underrättelser till enheten Ersättningsprövning för programdeltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som inte hade rätt till ersättning trots att dessa deltagare inte kan få någon varning eller avstängning av ersättning. För dem gäller istället särskilda återkallandeorsaker.

#### 3.1 Återkallade anvisningar i arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsförmedlingen återkallade totalt cirka 14 600 programanvisningar 2018.

Tabell 1 visar att under 2018 återkallade Arbetsförmedlingen flest anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin, vilket också är det program som har flest deltagare.

Tabell 1. Antalet och andelen återkallanden under 2018 fördelat i arbetsmarknadspolitiska program

Program	Antal deltagare	Antal återkallanden	Andel återkallanden per program	Andel återkallanden fördelat på program
Jobb- och utvecklingsgarantin	167 657	10 396	6,2 %	71,1 %
Jobbgaranti för ungdomar	39 657	3 530	8,9 %	24,2 %
Etableringsprogrammet	34 802	276	0,8 %	1,9 %
Förberedande insatser	65 820	281	0,4 %	1,9 %
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	3 760	49	1,3 %	<0,01 %
Arbetspraktik	23 930	44	0,2 %	<0,01 %
Jobb- och utvecklingsgarantin sysselsättningsfasen (fas 3)	2 649	22	0,8 %	<0,01 %
Stöd till start av näringsverksamhet	..	..	..	..
Validering	..	..	..	..
<b>Totalt</b>	<b>338 275</b>	<b>14 602</b>	<b>4,3 %</b>	<b>100 %</b>

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas, juli 2019.

Anm.: .. = redovisas inte.

För arbetssökande i etableringsprogrammet, som också ingår i granskningen, återkallades 0,8 procent av programanvisningarna, vilket kan jämföras med jobb- och utvecklingsgarantin där 6,2 procent av anvisningarna återkallades.

Jobbgarantin för ungdomar är det program där högst andel anvisningar återkallades. Eftersom återkallanden i jobbgarantin för ungdomar inte ingår i ärendegranskningen kan IAF inte redovisa eventuella orsaker till skillnaderna på andelen återkallade anvisningar. Det är ungefär lika många deltagare i jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet, men andelen återkallade anvisningar är 8 procentenheter högre i jobbgarantin för ungdomar än i etableringsprogrammet.

### 3.2 Utvecklingen av antal deltagare och återkallade anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin

Tabell 2 visar utvecklingen av hur många som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin 2010–2018 och hur stor andel av dessa som fick sina anvisningar återkallade.

Andelen återkallade anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin ökade från 3,8 procent 2010 till 9,3 procent 2014. Därefter minskade den och 2018 var andelen återkallanden 6,2 procent. En förklaring till minskningen kan vara att det sedan mars 2015 finns färre återkallandeorsaker på grund av det nya sanktionssystemet och att reglerna för utskrivning ändrades.

Tabell 2. Antalet unika deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och andel återkallade anvisningar perioden 2010–2018, totalt och könsuppdelat

År	Deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin			Återkallanden av anvisningar		
	Antal totalt	Antal Kvinnor	Antal Män	Andel återkallanden totalt	Andel Kvinnor	Andel Män
2010	132 520	60 077	72 443	3,8 %	3,9 %	3,7 %
2011	153 167	70 509	82 658	5,1 %	5,0 %	5,2 %
2012	161 276	76 067	85 209	7,4 %	6,9 %	7,8 %
2013	176 137	80 678	95 459	8,3 %	7,5 %	9,0 %
2014	186 532	83 901	102 631	9,3 %	8,2 %	10,2 %
2015	183 750	81 370	102 380	7,1 %	6,4 %	7,7 %
2016	178 982	78 767	100 215	5,2 %	4,4 %	5,9 %
2017	173 262	77 123	96 139	5,8 %	5,2 %	6,3 %
2018	167 974	76 256	91 718	6,2 %	5,7 %	6,6 %

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatabas, juli 2019.



Resultaten visar även att männen, förutom 2010, fick sina anvisningar återkallade i större utsträckning än kvinnorna. Störst skillnad mellan könen var det 2014, då andelen män som fick sina anvisningar återkallade var 2 procentenheter högre.

### 3.2.1 Orsaker till återkallanden under det andra kvartalet 2018

Tabell 3 visar orsaker till återkallade anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin under det andra kvartalet 2018. Den vanligaste orsaken (62 procent av samtliga återkallade anvisningar) var *särskilda skäl*, vilket exempelvis kan vara att syftet med deltagandet i programmet inte kan uppnås.

Tabell 3. Återkallade anvisningar i jobb- och utvecklingsgarantin andra kvartalet 2018, fördelat på återkallandeorsak

Återkallandeorsak	Totalt Antal (%)	Kvinnor Antal (%)	Män Antal (%)
Ingen orsak angiven	3 (< 1 %)	1 (< 1 %)	2 (< 1 %)
Missköter sig eller stör verksamheten	758 (28 %)	259 (23 %)	499 (31 %)
Särskilda skäl för återkallande	1 699 (62 %)	775 (68 %)	924 (57 %)
Avvisar någon insats inom programmet eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd*	133 (5 %)	46 (4 %)	87 (5 %)
Utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete*	88 (3 %)	39 (3 %)	49 (3 %)
Inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter*	31 (1 %)	10 (1 %)	21 (1 %)
Inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare*	43 (2 %)	16 (1 %)	27 (2 %)
<b>Totalt</b>	<b>2 755</b> <b>100 %</b>	<b>1 146</b> <b>100 %</b>	<b>1 609</b> <b>100 %</b>

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatabas, juli 2019.

\* Gäller endast arbetssökande som förbrukat sina 450 dagar med ersättning

En större andel män fick sin anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin återkallad på grund av att de *missköter sig eller stör verksamheten* jämfört med kvinnor (31 respektive 23 procent). Däremot var det vanligare att kvinnor fick sin anvisning återkallad på grund av *särskilda skäl* jämfört med män (68 respektive 57 procent).

## 3.3 Återkallade anvisningar till etableringsprogrammet

Etableringsprogrammet och reglerna om återkallande av anvisning till det programmet har bara funnits sedan den 1 januari 2018 och det går därför inte att redovisa utvecklingen över tid. Under 2018 återkallades 276 anvisningar till programmet, vilket utgör 0,8 procent av antalet deltagare.

### 3.3.1 Orsaker till återkallanden under det andra kvartalet 2018

Den vanligaste orsaken till ett återkallande av anvisningen till etableringsprogrammet, andra kvartalet 2018, var *särskilda skäl*, se tabell 4.

Tabell 4. Återkallade anvisningar i etableringsprogrammet *andra kvartalet 2018*, fördelat på återkallandeorsak

Återkallandeorsak	Totalt Antal (%)	Kvinnor Antal (%)	Män Antal (%)
Missköter sig eller stör verksamheten	17 (31 %)	5 (23 %)	12 (36 %)
Inte längre omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	9 (16 %)	5 (23 %)	4 (12 %)
Särskilda skäl för återkallande	29 (53 %)	12 (55 %)	17 (52 %)
<b>Totalt</b>	<b>55* (100 %)</b>	<b>22 (100 %)</b>	<b>33 (100 %)</b>

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas, juli 2019.

\* = Antalet återkallade anvisningar är 55, men antalet granskade återkallade anvisningar är 54 med anledning av att ett ärende inte kunde granskas på grund av skyddad identitet.

En större andel män fick sin anvisning till etableringsprogrammet återkallad på grund av att de *missköter sig eller stör verksamheten* jämfört med kvinnor (36 respektive 23 procent).

### 3.4 Felaktiga underrättelser för programdeltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som förbrukat sina 450 ersättningsdagar

För programdeltagare som förbrukat sina ersättningsdagar och som inte tidigare haft arbetslöshetsersättning, finns särskilda återkallandeorsaker (se avsnitt 2.1.1). Arbetsförmedlingen har använt dessa återkallandeorsaker (se tabell 3), men det förekommer också att Arbetsförmedlingen felaktigt skickar underrättelser för programdeltagare som förbrukat sina 450 ersättningsdagar istället för att återkalla anvisningen.

Under andra kvartalet 2018 skickades 2 187 underrättelser till enheten Ersättningsprövning för programdeltagare som hade förbrukat sina 450 ersättningsdagar. Enligt regler om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, omfattas inte denna grupp av sanktionssystemet (varning eller avstängning av ersättning)<sup>27</sup>.

Den vanligaste orsaken till att en underrättelse skickades, var utebliven eller försent lämnad aktivitetsrapport (77 procent) följt av att programdeltagaren inte

---

<sup>27</sup> 6 kap. 1 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.



hade kontaktat eller besökt Arbetsförmedlingen enligt överenskommelse (11 procent).

### *3.4.1 Information om förbrukade ersättningsdagar*

För att komma till rätta med problemet att Arbetsförmedlingen i vissa fall skickar felaktiga underrättelser till enheten Ersättningsprövning kom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan den 12 mars 2018 överens om en manuell informationsöverföring. Överenskommelsen innebar bland annat att Försäkringskassan, via telefon, ska informera Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning när programdeltagaren inte kan få aktivitetsstöd på grund av att han eller hon har förbrukat sina 450 ersättningsdagar i jobb- och utvecklingsgarantin<sup>28</sup>.


Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan beslutade den 11 juni 2018 om en mer övergripande överenskommelse gällande informationsöverföring avseende bland annat aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.<sup>29</sup> Den innebär bland annat att en automatiserad funktion som redovisar antalet förbrukade ersättningsdagar för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin ska vara fullt implementerad i november 2019<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> 2 kap. 8 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

<sup>29</sup> Arbetsförmedlingens svar via e-post 2018-11-07.

<sup>30</sup> Möte med Arbetsförmedlingen 2019-06-03 och e-postsvar 2019-06-10.



## 4 Resultat – ärendegranskning av återkallade anvisningar

IAF har granskat sammanlagt 392 återkallade anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet. Ärendegranskningen visar skillnader mellan de två programmen, bland annat när det gäller om det var korrekt att återkalla anvisningen. Arbetsförmedlingens beslut att återkalla anvisningen var oftare korrekta i jobb- och utvecklingsgarantin.

De återkallade anvisningar som IAF bedömer som felaktiga handlade ofta om att ärendet skulle ha hanterats i sanktionssystemet. Ärendegranskningen visar också att antalet nya anvisningar efter återkallande var förhållandevis få, men att en hög andel av dessa var felaktiga.

### 4.1 Sammanställning av ärendegranskningen

IAF:s ärendegranskning baseras på Arbetsförmedlingens återkallade anvisningar under andra kvartalet 2018. Antalet granskade ärenden är 338 stycken i jobb- och utvecklingsgarantin och 54 stycken i etableringsprogrammet.

IAF har bedömt Arbetsförmedlingens

- kommunicering
- grund för återkallande och val av återkallandeorsak
- anvisning till programmet på nytt efter återkallad anvisning.

Resultaten för återkallade anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin grundas på ett stratifierat urval (se bilaga 1). Urvalet omfattar både programdeltagare som har ersättning och de som har förbrukat sina 450 ersättningsdagar.

Resultatet för etableringsprogrammet baseras på det totala antalet återkallade anvisningar. Nya regler för etableringsprogrammet började gälla tre månader före IAF:s urvalsperiod, vilket kan ha haft påverkan på resultatet.

Resultaten är sammanställda i tabell 5 och 6.





Tabell 5. Sammanställning av ärendegranskning av återkallade anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin andra kvartalet 2018

	Granskade ärenden		Skattning totalt i population	
	Antal	Andel %	Antal	95-procentigt konfidensintervall
<b>Totalt</b>	338	100 %	2 755	
<b>Kommunicering?</b>				
Ja	210	82 %	1 709	76 % - 86 %
- varav skriftligt	184	88 %		
- varav muntligt	26	12 %		
Nej	47	18 %	382	14 % - 24 %
<i>Inte relevant</i>	81		664	
<b>Grund att återkalla?</b>				
Ja	281	86 %	2 288	82 % - 90 %
Nej	44	14 %	361	10 % - 18 %
<i>Kan inte bedömas</i>	13		105	
<b>Korrekt återkallandeorsak? *</b>				
Ja	271	96 %	2 211	94 % - 98 %
Nej	10	4 %	78	2 % - 6 %
<b>Ny anvisning till programmet efter återkallande?</b>				
Ja	44	13 %	359	10 % - 17 %
- korrekt ny anvisning	27	66 %		
- inte korrekt ny anvisning	14	34 %		
- kan inte avgöras om korrekt ny anvisning	3			
Nej	294	87 %	2 396	83 % - 90 %

\* Resultaten gäller för de ärenden där återkallandet var korrekt.

Resultaten i tabell 5 grundas på ett stratifierat urval där urvalet ska representera alla 2 755 ärenden. Antalen som redovisas i kolumnen *skattning totalt i population* är skattningar för alla 2 755 ärenden, vilket innebär att hänsyn har tagits till osäkerheten av att ett urval gjorts istället för att göra en totalundersökning. Konfidensintervallen visar ett intervall där det *sanna* värdet med 95 procents säkerhet ingår.

Tabell 6. Sammanställning av ärendegranskning av återkallade anvisningar till etableringsprogrammet andra kvartalet 2018

	Antal granskade ärenden	Andel (%)
<b>Totalt</b>	<b>54</b>	<b>100 %</b>
<b>Kommunicering?</b>		
Ja	42	91 %
- varav skriftligt	34	
- varav muntligt	8	
Nej	4	9 %
<i>Inte relevant</i>	8	
<b>Grund att återkalla?</b>		
Ja	38	75 %
Nej	13	25 %
<i>Kan inte bedömas</i>	3	
<b>Korrekt återkallandeorsak? *</b>		
Ja	32	84 %
Nej	6	16 %
<b>Ny anvisning till programmet efter återkallande?</b>		
Ja	16	30 %
- korrekt ny anvisning	11	
- inte korrekt ny anvisning	5	
Nej	38	70 %

\* Resultaten gäller för de ärenden där återkallandet var korrekt.

Resultaten i tabell 6 baseras på det totala antalet återkallade anvisningar till etableringsprogrammet andra kvartalet 2018.



## 4.2 Kommunikering om återkallande

Av de fall där det var relevant med kommunikering, visar granskningen att Arbetsförmedlingen har kommunicerat i 82 procent av 257 återkallanden av anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin och 91 procent till etableringsprogrammet. Kommunikering saknades följaktligen i 18 procent av återkallandena i jobb- och utvecklingsgarantin och i 9 procent i etableringsprogrammet. Ärenden där det inte är relevant med kommunikering kan handla om att återkallandet grundade sig på deltagarens egna uppgifter eller att det fanns en notering om att deltagaren och Arbetsförmedlingen hade kommit överens om ett återkallande.

Arbetsförmedlingen kommunicerade skriftligt i nästan 9 av 10 ärenden (88 procent) i jobb- och utvecklingsgarantin och i drygt 8 av 10 ärenden i etableringsprogrammet (81 procent).

Tiden för kommunikering (antalet dagar programdeltagaren fick för att besvara Arbetsförmedlingen) varierade, men medelvärdet var 12 dagar. När Arbetsförmedlingens kommunikering var muntlig var det vanligt att man inte gav någon kommunikeringstid. Arbetsförmedlingen hade i dessa fall oftast både informerat programdeltagaren och återkallat anvisningen samma dag.


## 4.3 Korrekt att återkalla anvisning?

IAF bedömer att Arbetsförmedlingens beslut att återkalla en anvisning var korrekta i 86 procent av återkallandena i jobb- och utvecklingsgarantin, och i 75 procent av återkallandena i etableringsprogrammet.

### 4.3.1 *Arbetsförmedlingen återkallade anvisningar vid händelser som skulle hanterats inom sanktionssystemet*

De återkallade anvisningar som IAF bedömer som felaktiga (14 procent) i jobb- och utvecklingsgarantin handlade oftast om att

- ärendet skulle ha hanterats i sanktionssystemet
- programdeltagaren borde ha skrivits ut ur programmet istället, till exempel med anledning av sjukskrivning.



De felaktiga återkallandena (25 procent) i etableringsprogrammet handlade även de oftast om att

- en förseelse skulle ha hanterats i sanktionssystemet, exempelvis att deltagaren hade missat ett möte på Arbetsförmedlingen
- det fanns grund för utskrivning ur programmet istället för återkallande av anvisningen, exempelvis på grund av föräldraledighet och studier.

IAF har noterat att Arbetsförmedlingen ibland både har återkallat anvisningen och skickat en underrättelse till enheten Ersättningsprövning med anledning av samma händelse. Ärendegranskningen omfattade dock inte granskning av underrättelser.

#### *4.3.2 Bristande motivering*

IAF har uppmärksammat att deltagaren inte alltid får fullständig information om, på vilka grunder som Arbetsförmedlingen överväger att återkalla anvisningen. Det förekommer att Arbetsförmedlingen i beslutsmotiveringen angav ytterligare skäl till att återkalla, som inte hade kommunicerats till programdeltagaren. Det innebär att denna ärendegranskning visar liknande resultat som JO:s granskning som genomfördes februari 2018.

IAF kunde inte bedöma om det fanns grund att återkalla anvisningen i alla granskade ärenden. Skälet till det är att det saknades dokumentation, exempelvis var motiveringen till återkallandet bristfällig eller det hänvisades till sekretess i daganteckningarna.

### **4.4 Korrekt återkallandeorsak?**

IAF bedömer att återkallandeorsaken var korrekt i 96 procent av ärendena i jobb- och utvecklingsgarantin och något lägre, 84 procent, i etableringsprogrammet. Resultaten gäller bara för de ärenden där IAF bedömt att återkallanden var korrekta.

#### *4.4.1 Felaktiga återkallandeorsaker*

Arbetsförmedlingen har använt en felaktig återkallandeorsak i jobb- och utvecklingsgarantin i 4 procent av återkallandena, enligt IAF:s bedömning. Ett exempel är att deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har ersättning, har fått anvisningen återkallad av någon av orsakerna som bara gäller dem som förbrukat sina ersättningsdagar.

IAF bedömer vidare att Arbetsförmedlingen använt en felaktig återkallandeorsak i etableringsprogrammet i 16 procent av återkallandena. Ett exempel på felaktig



orsak är att anvisningen återkallades av *särskilda skäl* men där IAF bedömt att orsaken skulle varit *misskötsel*.

IAF har bedömt återkallade anvisningar som korrekta i de fall där ärendet innehöll händelser med flera återkallande grunder, exempelvis händelser av både *misskötsel* och *särskilda skäl*.

## 4.5 Ny anvisning till programmet efter återkallande

Granskningen visar att det var få arbetssökande som fick en ny anvisning till programmet efter återkallandet<sup>31</sup>.

IAF bedömer att när Arbetsförmedlingen på nytt anvisade den arbetssökande till programmet var det korrekt i 66 procent av ärendena i jobb- och utvecklingsgarantin och i 69 procent av ärendena i etableringsprogrammet.

### 4.5.1 Felaktig handläggning vid ny anvisning

I de ärenden där IAF har bedömt nya anvisningar som felaktiga var karenstiden inte uppfyllt när återkallandeorsaken var *misskötsel* eller programdeltagaren hade fått en ny anvisning inom tre månader efter att anvisningen återkallades av orsaken *särskilda skäl*.

Som framgår av avsnitt 2.1.5 finns det inte någon rätt till ny anvisning i jobb- och utvecklingsgarantin efter att anvisningen återkallats av *särskilda skäl*.


Arbetsförmedlingen har skrivit i handläggarstödet att det ändå går att anvisa på nytt i vissa fall. IAF bedömer att arbetsförmedlarna har följt handläggarstödet i några av de granskade ärendena, men eftersom det inte finns stöd i regelverket bedömer IAF dessa som felaktiga.

### 4.5.2 Rättade ärenden

Det förekom bland de granskade ärendena att Arbetsförmedlingen efter återkallad anvisning hade gjort bedömningen att deltagaren istället borde ha skrivits ut ur programmet, och att man då valt att stryka karenstiden för en ny anvisning. IAF har bedömt den nya anvisningen som korrekt i de fallen.

---

<sup>31</sup> IAF följde ärenden tre månader efter återkallad anvisning.



## 4.6 Problem som kan uppstå i ärendehanteringssystemet när anvisningen återkallas

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen i 12 av de granskade återkallandena har tagit förlängningsbeslut om deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin redan 4–6 månader innan den aktuella programperioden gick ut.

När dessa 12 programdeltagare fick sina pågående anvisningar återkallade innebar det att de 12 förlängningsbesluten också återkallades. Det betyder att det totalt var 24 anvisningar för de 12 programdeltagarna som återkallades.

Det framkom också i granskningen att Arbetsförmedlingen i ett fall har återkallat anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin dagen efter programperiodens slut. IAF:s bedömning är att återkallandet var felaktigt. Ärendet visar brister i ärendehanteringssystemet som tillåter att anvisningen återkallas utan en pågående anvisning till program.



## 5 Intervjuer med Arbetsförmedlingen

IAF har intervjuat arbetsförmedlare och chefer vid fem lokala enheter. Intervjuerna pekar på att det finns vissa utmaningar vid handläggningen av återkallande av programanvisningar. Den bilden stärks även av intervjuer med kvalificerade handläggare vid Arbetsförmedlingens specialenheter Omprövning och skadestånd respektive Rådgivning.

De svårigheter som har framkommit har bland annat varit att bedöma när en eller flera förseelser utgör grund för ett återkallande av anvisningen eller om de ska hanteras inom ramen för sanktionssystemet. Andra aspekter berör systemstödet och svårigheten för arbetsförmedlaren att veta om en deltagare uppbär ersättning eller inte, vilket har direkt inverkan på vilket regelverk som ska tillämpas.

### 5.1 Organisering av arbetet om återkallanden

Det har överlag skett många förändringar av arbetssättet hos Arbetsförmedlingen genom den förnyelseresa som pågått sedan 2016. När det gäller arbetet med återkallanden av anvisningar, varierade hanteringen och förutsättningarna mellan de olika lokala enheterna. Fyra av fem lokala enheter som IAF har intervjuat har vid intervjutillfället ingen särskild organisation för återkallanden, utan alla arbetsförmedlare förväntas kunna hantera detta inom ramen för sin yrkesroll.


#### 5.1.1 Specialiserade upplägg och handläggare

Enheten Östra Östergötland<sup>32</sup> har sedan november 2018 haft ett specialiserat upplägg där två arbetsförmedlare som kallas kundsamordnare specifikt jobbar med återkallanden av *särskilda skäl*. Kundsamordnarna har även tid avsatt för konsultation, där övriga arbetsförmedlare kan komma med frågor. Enligt handläggarna har detta arbetssätt inneburit en ökad tydlighet för vad som gäller vid återkallande och rätten till ny anvisning. Även cheferna vid enheten tycker att den nya organiseringen verkar lovande.

Arbetsförmedlingens enhet Omprövning och skadestånd respektive enheten Rådgivning har många ärenden som berör återkallande av anvisningar. Enheterna har vissa kvalificerade handläggare som har särskild kompetens om jobb- och

---

<sup>32</sup> Tidigare namn på enheten som efter omorganisation heter Norra Östergötland.



utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar, vilka är programmen där de flesta återkallanden sker.

### *5.1.2 Diarieföring och uppföljning*

Flera lokala enheter hade likartade rutiner för hur själva hanteringen av återkallandet går till. Det fanns däremot vissa olikheter om handlingar diariefördes och hur kommuniceringsprocessen såg ut.

IAF frågade vid intervjuerna med cheferna vid de lokala enheterna om någon statistisk eller annan uppföljning av återkallanden togs fram på respektive enhet. De flesta uppgav att någon särskild uppföljning inte gjordes, utan att detta följdes upp på högre nivåer.

## **5.2 Tillämpning av reglerna**

Det framkom vid några av intervjuerna med arbetsförmedlare att de antagligen skulle återkalla programanvisningar oftare om det inte vore en tidskrävande process att återkalla anvisningar. Det kan också vara en prioriteringsfråga, eftersom det är stora volymer arbetssökande per arbetsförmedlare.

### *5.2.1 Svårigheter vid val av återkallandeorsak*

Ett problem som framkom vid flera av intervjuerna på de lokala enheterna var att arbetsförmedlarna ibland hade svårt att avgöra vilken typ av återkallandeorsak som skulle användas. Flera enheter tyckte att det borde förtydligas när misskötsel respektive särskilda skäl skulle användas som återkallandeorsak, eftersom förseelserna ibland gick in i varandra.

Vid en enhet uppgav chefen att återkallande upplevs som ett tufft beslut som påverkar individen negativt. Därför vill arbetsförmedlaren gärna ha både ”hängslen och livrem” innan man gör ett återkallande. På en annan enhet uppgav arbetsförmedlarna ett liknande problem. Arbetsförmedlaren kunde föredra att använda grunden misskötsel framför särskilda skäl, eftersom det förstnämnda inte är lika definitivt.

Vissa arbetsförmedlare uttryckte även behov av en tydligare åtskillnad mellan när återkallande av anvisning respektive utskrivning skulle användas.

### *5.2.2 Underrättelse eller återkallande?*

Ytterligare en aspekt som framkom vid intervjuerna på flera av enheterna, med både arbetsförmedlare och chefer, var frågan om hur många gånger en deltagare kan få sanktioner i sanktionssystemet innan ett återkallande ska aktualiseras.





Denna aspekt stärktes även vid intervjuerna med enheten Rådgivning där olika resonemang har förts om när antalet sanktionsgrundande händelser ska leda till ett återkallande. I dagsläget finns ingen gräns för det, utan det är en bedömning från fall till fall. I normalfallet ska ärendet hanteras i sanktionssystemet, men upprepat beteende kan utgöra en annan form av misskötsel eftersom det handlingskorrigerande momentet inte fungerar som det är tänkt.

På liknande sätt exemplifierade enheten Omprövning och skadestånd att det förs interna diskussioner på enheten om gränsen mellan återkallande av anvisning och användningen av underrättelser i sanktionssystemet. De menade att det inte alltid är självklart när ett återkallande ska aktualiseras, utan att det finns en gråzon. Det framkom även att det i vissa fall har inträffat att handläggarna vid ett återkallande hänvisat till att de 450 ersättningsdagarna varit förbrukade, vilket senare vid omprövningen inte visat sig stämma. I dessa fall har beslutet ändrats med hänvisning till att personen istället skulle ha hanterats i sanktionssystemet.

### **5.2.3 Underrättelse och återkallande för samma förseelse**

IAF frågade enheten Ersättningsprövning om hur enheten hanterar ärenden där programdeltagaren kommuniceras om återkallandet, och det samtidigt skickas en underrättelse med anledning av samma förseelse. Enheten beslutar om sanktion om det finns skäl för det. Det förekommer att enheten informerar arbetsförmedlaren om att anvisningen har återkallats av samma orsak som ska ge en sanktion. Då får arbetsförmedlaren ta ställning till om återkallandet eventuellt ska återtas.<sup>33</sup>

### **5.2.4 Ny anvisning efter återkallande av särskilda skäl**

Arbetsförmedlingens huvudkontor uppgav att det inte finns någon reglerad möjlighet för ny anvisning när anvisningen har återkallats på grund av *särskilda skäl*. Det kan däremot finnas situationer och händelser som gör att det ändå är motiverat att göra undantag enligt Arbetsförmedlingen. Exempelvis skulle häktning eller vård av närstående kunna vara sådana skäl. Det framgår av Arbetsförmedlingens handläggarstöd för jobb- och utvecklingsgarantin respektive handläggarstödet bilaga ”Tillämpning av återkallelsegrunder” att det är möjligt att göra undantag för ny anvisning för händelser som deltagaren inte kunnat råda över. Arbetsförmedlingen uppgav att tanken var att möjligheten till undantag

---

<sup>33</sup> Möte med enheten Ersättningsprövning den 2019-06-03.



skulle användas restriktivt, men samtidigt lämnar handläggarsstödet det öppret för tolkning för arbetsförmedlaren.

### 5.3 Stöd i handläggningen

Vid nästan alla intervjuer angavs att de grundläggande stöden var handläggarsstöden, hjälptexter på Arbetsförmedlingens intranät (VIS) och förordningar. Andra stöd var mer erfarna kollegor, enheten Rådgivning samt olika mallar och lathundar.

Vissa enheter har gått ett steg längre och har lokala stöd genom konsultation, seminarier och andra former av dialoger.

Cheferna i östra Östergötland lyfte fram att de på senare tid både i den nya organisationen och tidigare gjort stora kompetensutvecklingsinsatser, där även inslag av hanteringen av återkallande har ingått.

Flera andra chefer lyfte fram vikten av att vara ett stöd till arbetsförmedlarna vid beslutet, så de känner sig uppbackade. Arbetsförmedlarna uppmuntras att våga återkalla och få beslutet prövat.

#### 5.3.1 Handläggarsstöden

Arbetsförmedlare vid flera enheter menade att reglerna borde förenklas och förtydligas. De nuvarande reglerna ger ofta utrymme för tolkning, vilket upplevs som tidskrävande och ibland frustrerande.

Vid intervjun med enheten Rådgivning framkom att enheten försöker bidra till tydliggöranden i handläggarsstöden eftersom man har en relativt god kännedom om de svårigheter arbetsförmedlarna ställs inför, men samtidigt att det är svårt att omsätta dessa tydligt i ett handläggarsstöd.

De intervjuade arbetsförmedlarna uttryckte överlag att de har god kännedom om reglerna för återkallanden, men att det är ett komplext beslut som kräver en del erfarenhet. Att ta till sig informationen om vad som gäller i alla lägen upplevs inte helt lätt, särskilt inte för nyanställda. En av de intervjuade arbetsförmedlarna illustrerade komplexiteten som: ”När det är svart och vitt är det enkelt, men när det är grått då är det verkligen grått.”



## 5.4 Ärendehanteringssystemet

Återkallanden hanteras i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem (AIS).

### 5.4.1 Information om ersättningsdagar saknas

En aspekt som togs upp vid intervjuerna var svårigheten för arbetsförmedlarna att med säkerhet veta om programdeltagaren hade ersättning eller inte. Det uppgavs vara en tidskrävande process att ta reda på det eftersom systemet inte gav något egentligt stöd, utan hela processen måste ske manuellt. Ibland får däremot arbetsförmedlarna mejl från enheten Ersättningsprövning med information om när ersättningsdagarna är förbrukade.

Enheten Ersättningsprövning uppger att det finns en överenskommelse om manuell informationsöverföring<sup>34</sup> mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om deltagare i program har ersättning eller inte. De har påbörjat arbetet med den automatiserade funktionen om antalet ersättningsdagar<sup>35</sup>. Funktionen ska vara fullt införd i november 2019.<sup>36</sup>

### 5.4.2 Förbättring i kommande systemstöd


Med Arbetsförmedlingens huvudkontor tog IAF upp det faktum att det går att återkalla en anvisning till ett program som ännu inte påbörjats respektive återkalla en anvisning till ett program som redan avslutats. Arbetsförmedlingen uppgav att det är tekniskt möjligt att återkalla efter att programperioden är slut i jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet. De uppgav vidare att det är oklart varför möjligheten finns, men att Arbetsförmedlingen tar med sig detta i uppbyggnaden av det nya it-systemet som ska ersätta AIS.

---

<sup>34</sup> Manuell informationsöverföring innebär i dagsläget att när Försäkringskassan ser att en deltagare inte längre har rätt till ersättning, ska de per telefon kontakta enheten Ersättningsprövning. Försäkringskassan meddelar uppgifter kontinuerligt, men uträkning av ersättningsdagar sker bara i samband med att en ansökan om ersättning har kommit in.

<sup>35</sup> Den automatiserade funktionen innebär att det i integrationsplattformen under ABS kommer att ställas en fråga om personen har ersättning eller inte. Frågan kommer automatiskt med ett givet tidsintervall och kommer att ställas via plattformen av både ALF (inför att meddelanden skickas från ALF till ABS) och ABS (inför slutgiltigt beslut). ALF är Arbetsförmedlingens systemstöd för meddelanden och aktivitetsrapporter. ABS är Arbetsförmedlingens ärende- och beslutsstöd för handläggare på enheten Ersättningsprövning som ska fatta beslut om sanktioner för arbetssökande med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

<sup>36</sup> Möte med enheten Ersättningsprövning 2019-06-03.



## 5.5 Uppgift om antalet ersättningsdagar från Försäkringskassan

Försäkringskassan uppger att handläggarna redan nu registrerar antalet förbrukade ersättningsdagar i jobb- och utvecklingsgarantin för deltagare som får 223 kronor om dagen, det vill säga för deltagare som inte uppfyllt villkoren för arbetslöshetsersättning får ersättning på lägstanivån. Dessa dagar registreras i systemet i Försäkringskassans ärende, vilket i sin tur möjliggör att Försäkringskassan kan lämna informationen om förbrukade ersättningsdagar digitalt till Arbetsförmedlingen under hösten 2019.

Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som får aktivitetsstöd beräknat på arbetslöshetsersättningsnivån får minst 365 kr per dag. Förbrukade dagar i ersättningsperioden registreras i dessa fall i Försäkringskassans ärende (men inte i systemet), och kommer också att digitaliseras under hösten 2019. Det innebär att även dessa uppgifter ska kunna överföras digitalt.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Försäkringskassans område Aktivitetsstöd och etableringsförmåner, svar via e-post den 15 mars 2019 och den 27 augusti 2019. Reglering av ersättningsnivån finns i 2–3 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.



## 6 Slutsatser

IAF:s granskning visar att andelen felaktiga återkallanden av anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin är färre jämfört med när IAF gjorde motsvarande granskning 2015. Granskningen visar också en högre andel felaktigt återkallade anvisningar till etableringsprogrammet jämfört med jobb- och utvecklingsgarantin. IAF bedömer att det fortfarande finns utrymme för förbättringar både i regeltillämpningen och i ärendehanteringssystemet, som i dagsläget inte alltid stödjer en korrekt handläggning.

### 6.1 Bedömning av brister

IAF har bedömt bristerna i Arbetsförmedlingens handläggning av att återkalla anvisningar. En fyrgradig skala används för att bedöma hur allvarliga de brister som framkommer i granskningen är:

1. *Påpekande*. IAF påpekar en brist när den 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 regler kan komma ifråga för allvarlig kritik. Normalt krävs också att bristen förekommer i större omfattning.



## 6.2 Brister i regeltillämpningen

---

### IAF riktar kritik

- mot att Arbetsförmedlingen fortfarande återkallar anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin felaktigt.
  - mot att Arbetsförmedlingen återkallar anvisningar till etableringsprogrammet felaktigt.
- 

Arbetsförmedlingen återkallade anvisningar felaktigt i 14 procent av fallen i jobb- och utvecklingsgarantin och 25 procent av fallen i etableringsprogrammet enligt IAF:s bedömning. Jämfört med IAF:s granskning 2015 har andelen felaktigt återkallade anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin minskat, vilket visar på en förbättring i regeltillämpningen. En förklaring till detta kan vara att Arbetsförmedlingens systemstöd har ändrats så att det inte längre går att återkalla anvisningar till program för orsaker som inte finns i regelverket, vilket var fallet 2015.

Granskningen visar vidare att Arbetsförmedlingen i vissa situationer har återkallat anvisningen till programmet när förseelsen egentligen skulle ha hanterats inom sanktionssystemet. Det innebär att tidigare uppmärksammade brister ännu kvarstår<sup>38</sup>. Det förekom också att Arbetsförmedlingen återkallade anvisningen i situationer när programdeltagaren har påbörjat ett arbete, börjat studera eller tagit föräldraledigt. I dessa fall borde deltagaren i stället ha skrivits ut ur programmet enligt IAF:s bedömning.

Konsekvensen när en programanvisning återkallas i stället för att deltagaren får en sanktion, eller skrivs ut ur programmet, kan bli stor för den enskilde programdeltagaren. Han eller hon kan på felaktiga grunder förlora rätten att delta i programmet och drabbas hårdare ekonomiskt än om rätt regler hade tillämpats.

Det finns ärenden där Arbetsförmedlingen både har återkallat anvisningen och skickat en underrättelse med anledning av samma händelse. Detta kan vara tecken på att handläggarsstödet inte ger tillräckligt stöd i att tillämpa rätt regler. Även intervjuer med arbetsförmedlare och kvalificerade handläggare vid enheten

---

<sup>38</sup> Jämför med resultatet i IAF:s rapport 2016:2 *Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd*.



Rådgivning pekar på att tydligare åtskillnad mellan de olika regelverken och stöd för tolkning av dessa behövs.

---

### IAF anmärker

- mot att Arbetsförmedlingen i vissa fall väljer fel återkallandeorsak när en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet återkallas.


---

IAF bedömer att Arbetsförmedlingens val av återkallandeorsak var felaktig i 4 procent av återkallandena i jobb- och utvecklingsgarantin. Motsvarande siffra i etableringsprogrammet var 16 procent. Det förekom bland annat att anvisningen återkallades med stöd av *särskilda skäl* när deltagaren hade *misskött sig*.

Återkallande med stöd av särskilda skäl i jobb- och utvecklingsgarantin medför att den arbetssökande ska kvalificera sig på nytt för att delta i programmet innan en ny anvisning är möjlig. Vid misskötsel är karenstiden 45 ersättningsdagar efter återkallad anvisning och den arbetssökande behöver inte kvalificera sig till programmet på nytt. Brister vid val av återkallandeorsak medför att programdeltagarna inte behandlas lika när omständigheterna är desamma.

Trots den relativt låga andelen felaktiga ärenden väljer IAF att anmärka mot bristerna vid val av återkallandeorsak med anledning av följderna det kan medföra. Felaktig återkallandeorsak i jobb- och utvecklingsgarantin kan få stora konsekvenser för deltagarnas möjlighet att fortsätta i programmet och få ersättning. Det bli däremot inga konsekvenser vid val av fel återkallandeorsak i etableringsprogrammet eftersom deltagaren har rätt till ny anvisning efter återkallandet oavsett återkallandeorsak.

För den som har förbrukat sina 450 dagar med ersättning i jobb- och utvecklingsgarantin ska anvisningen återkallas om han eller hon bland annat avvisar någon insats inom programmet eller utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete. I granskningen förekom dessa återkallandeorsaker felaktigt bland ärenden där programdeltagare med ersättning har fått sina anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin återkallade. Arbetsförmedlingens enhet Omprövning och skadestånd uppgav vid IAF:s intervju att det förekommer ärenden där förmedlaren återkallat en anvisning med hänvisning till att ersättningsdagarna varit slut, vilket sedan vid omprövningen inte visat sig stämma



och beslutet har då ändrats. Det innebär att det i vissa fall inte fanns grund att återkalla, utan att händelsen istället borde ha utretts inom sanktionssystemet.

---

### IAF anmärker

- mot att Arbetsförmedlingen brister i tillämpningen av regelverket när deltagaren felaktigt får en ny anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin efter att anvisningen har återkallats.

---

En programdeltagare som fått sin anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin återkallad med hänvisning till *särskilda skäl* har enligt regelverket inte någon rätt till ny anvisning. Trots detta tillåter Arbetsförmedlingen enligt handläggarstödet att en programdeltagare anvisas på nytt, när anledningen till återkallandet varit att deltagaren – som haft för avsikt att delta – varit förhindrad av skäl som han eller hon inte kunnat råda över. I handläggarstödet framgår också att en ny anvisning ska vara motiverad och att motiveringen ska dokumenteras.

Arbetsförmedlingen har till IAF uppgett att en ny anvisning bara kan göras i undantagsfall. Granskningen visar att programdeltagarna anvisas på nytt, och inte enbart i sådana situationer som beskrivs i Arbetsförmedlingens handläggarstöd.

IAF konstaterar att det inte finns något utrymme enligt gällande regelverk att göra en ny anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin efter att en tidigare anvisning har återkallats på grund av *särskilda skäl*. I sitt handläggarstöd beskriver Arbetsförmedlingen att det förekommer situationer när deltagaren har varit förhindrad att delta i programmet på grund av orsaker som deltagaren inte har kunnat råda över. Enligt IAF framstår det som rimligt att en ny anvisning ska kunna göras i en sådan situation. IAF bedömer därför att det finns skäl att se över regelverket i detta avseende.

IAF konstaterar också att Arbetsförmedlingen anvisar deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet på nytt innan 45 dagars karenstid har passerat i några ärenden. Det strider mot gällande regler.





## 6.3 Brister i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem

---

### IAF påpekar

- att Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem har brister som försvårar en korrekt regeltillämpning.
- 

IAF:s granskning visar att systemet tillåter val av återkallandeorsaker i jobb- och utvecklingsgarantin för programdeltagare med ersättning, som bara gäller för dem som förbrukat sina 450 ersättningsdagar. Det innebär att programdeltagaren i jobb- och utvecklingsgarantin med ersättning kan få ett felaktigt återkallande.

IAF noterar också att det i dagsläget är möjligt att återkalla en anvisning till etableringsprogrammet och jobb- och utvecklingsgarantin efter programperiodens slut, vilket inte borde vara möjligt. Enligt Arbetsförmedlingen är det oklart varför systemet tillåter att vissa anvisningar kan återkallas utanför programperioden, men de uppger att dessa brister ska åtgärdas i och med uppbyggnaden av det nya it-systemet.

## 6.4 Övriga kommentarer om granskningsresultatet

### 6.4.1 *Bristande kommunicering och Arbetsförmedlingens redan vidtagna åtgärder*

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen inte alltid kommunicerar programdeltagaren i de fall det anses nödvändigt innan programanvisningen återkallas. En annan iakttagelse är att information om bland annat anledningen till återkallande saknades i vissa fall när Arbetsförmedlingen hade kommunicerat. JO har uppmärksammat liknande brister i sin granskning. IAF noterar att Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder med anledning av JO:s kritik, men eftersom de båda granskningarna sammanfaller tidsmässigt kan IAF inte i denna granskning se eventuella resultat av de åtgärder som Arbetsförmedlingen har vidtagit med anledning av JO:s granskning.

### 6.4.2 *Positivt med ny funktion för redovisning av förbrukade ersättningsdagar och anpassat systemstöd*

IAF ser positivt på att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samverkar för att införa en automatiserad funktion om redovisning av antalet förbrukade ersättningsdagar. Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem innehåller i



dagsläget inte tillräcklig information om antalet ersättningsdagar för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin. Det försvårar bedömningen av om det är reglerna om återkallande, eller reglerna i sanktionssystemet som ska tillämpas.

Det är också positivt att Arbetsförmedlingen har anpassat och uppdaterat sitt systemstöd till de återkallandeorsaker som finns i gällande regelverk. Det har bidragit till att regeltillämpningen har förbättrats eftersom det inte längre går att återkalla anvisningar av orsaker som inte finns i regelverket.



## 7 Uppföljning av Arbetsförmedlingens åtgärder

Arbetsförmedlingen ska senast den 31 mars 2020 skriftligt redogöra för IAF vilka åtgärder man gjort för att komma till rätta med de brister som granskningen visar.

Arbetsförmedlingen ska dessutom redogöra för vidtagna åtgärder vad gäller den automatiserade funktionen för uppgifter om antalet ersättningsdagar som kommer att införas i samarbete med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under hösten 2019.



## 8 Käll- och litteraturförteckning

### 8.1 Författningar

Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

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

Förordning (2017:820) om etableringsinsatser.

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

Förvaltningslag (2017:900).

### 8.2 Offentligt tryck

Ds 2013:59 Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.

Ds 2016:35 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.

### 8.3 Arbetsförmedlingens handläggarstöd och andra skrifter

*Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Jobb- och utvecklingsgarantin*, AFHS 96/2011, version 15.0, Af-2018/0059 8295.

*Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Etableringsprogrammet*, AFHS 8/2017, version 4.0, Af-2018/0055 8730.

*Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Meddelande till enheten Ersättningsprövning*, AFHS 6/2017 Version 1, Af-2017/0057 0688.

*Rådgivningens Årsrapport 2017*, Arbetsförmedlingens enhet Rådgivning.

### 8.4 Rättsfallsregister

Kammarrätten i Sundsvalls dom 2018-05-22, mål nr 758-17.

### 8.5 Rapporter från IAF

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

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



## 8.6 Övriga källor

Redovisning av åtgärder med anledning av IAF:s rapport 2016:2, Af-2016/150096, 2016-03-29.

JO:s protokoll 861-2018.

Vis 2018-09-04, Arbetsförmedlingens åtgärder med anledning av JO:s protokoll 861-2018, Af-2018/0014 8518.



## 9 Bilagor

### 9.1 Bilaga 1. Statistikens framställning

#### 9.1.1 Syfte

Syftet är att skatta andelen korrekta återkallanden i jobb- och utvecklingsgarantin för andra kvartalet 2018.

#### 9.1.2 Undersökningsdesign

##### *Målstorheter*

De statistiska målstorheter som primärt skattas är antal och andel återkallanden som var korrekt återkallade, om kommunikering gjordes och hur kommunikering gjordes, om återkallandegrunden var korrekt, om ny anvisning gjordes inom granskningsperioden samt om en ny anvisning var korrekt.

##### *Ramförfarande*

Undersökningens observationsobjekt består av återkallade anvisningar. Ett ärende består av en individ som har fått sin anvisning till programmet jobb- och utvecklingsgarantin återkallat.

Ramen framställdes under februari 2019 och initialt plockades 2 767 återkallande ärenden fram för perioden 2018-04-01–2018-06-30. 12 ärenden utgick eftersom dessa var övertäckning. Övertäckningen handlar i praktiken om att Arbetsförmedlingen hade tagit förlängningsbeslut inom jobb- och utvecklingsgarantin långt innan (4–6 månader) den aktuella programperioden gick ut och sedan återkallade båda besluten i jobb- och utvecklingsgarantin. Ramen består alltså av totalt 2 755 återkallande ärenden.

#### 9.1.3 Förfaranden för urval

##### *Urvalsstorlek*

Urvalsstorleken för att skatta en andel, för ett obundet slumpmässigt urval (OSU), ges av formeln:

1. 
$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}}$$
2. 
$$n_0 = \frac{z_{\alpha/2}^2 S^2}{e^2}$$



där  $n$  är urvalsstorleken,  $N$  är populationstotalen,  $z$  är  $z$  – värde,  $S^2 = p(1-p)$  och  $e$  är felmarginalen. Felmarginalen sattes till 0.05,  $p$  sattes till 0.5 och för att få ett 95 procentigt konfidensintervall användes  $z = 1.96$  samt  $N = 2\,755$ . Avrundat uppåt sattes urvalsstorleken till 340 ärenden.

#### 9.1.4 Urvalsdesign

Urvalsdesignen är ett stratifierat OSU (STOSU). Stratifieringen utgick efter variabeln antal förbrukade ersättningsdagar i jobb- och utvecklingsgarantin. Uppgifter om förbrukade ersättningsdagar erhöles från Försäkringskassan. De individer som hade förbrukat sina 450 ersättningsdagar innan återkallandedatumet hamnade i stratumet ”har ej rätt till ersättning” och de individer som hade obegränsat med ersättningsdagar eller inte förbrukat dessa innan återkallandedatumet hamnade i stratumet ”har rätt till ersättning”. Anledningen till stratifieringen är att olika regler ska tillämpas för återkallande beroende på om individen har rätt till aktivitetsstöd från Försäkringskassan eller inte. Mer information om detta finns i avsnitt 2.1.1.

Proportionell allokering med en avrundning har använts som allokeringsprincip. Antal ärenden i varje stratum och fördelningen av urvalet redovisas i tabell 1.

**Tabell 1 i bilagan Stratum och urval.**

Stratum	Stratumstorlek ( $N_h$ )	Urvalsstorlek ( $n_h$ )
1. Har rätt till ersättning	2 336	285
2. Har ej rätt till ersättning	419	55
<b>Totalt</b>	<b>2 755</b>	<b>340</b>

#### 9.1.5 Insamlingsförfarande

##### *Ärendegranskning*

Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem AIS användes för att samla information om ärendena. Eftersom IAF inte har tillgång till dokument som Arbetsförmedlingen har diariefört, gjordes en begäran om kompletterande uppgifter från Arbetsförmedlingen i de fall det inte framkom uppgifter om



kommunicering. Inga uppgifter om kommunikering fanns diarieförda i de begärda fallen<sup>39</sup>.

### 9.1.6 Bedömningsgrunder

Ärendegranskningen av Arbetsförmedlingen handläggning och beslut att återkalla anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet utgick ifrån granskningskriterierna

- kommunikering till programdeltagaren, skriftlig eller muntligt
- tiden för kommunikering, antalet dagar
- grund för återkallande och val av återkallandeorsak
- ny anvisning till programmet.

I granskningen har IAF undersökt daganteckningar om händelser i ärendehanteringssystemet tre månader innan återkallandebeslutet och tre månader efter det. Innan ett beslut om att återkalla ska programdeltagaren kommuniceras, om det inte är uppenbart obehövligt. Kommunikering (som i förvaltningslagen benämns som kommunikation) innebär att programdeltagaren får tillfälle att yttra sig om allt material av betydelse innan Arbetsförmedlingen fattar beslutet att återkalla. IAF har granskat om Arbetsförmedlingen har kommunicerat programdeltagaren om uppgifterna inte kommit från programdeltagaren själv, om kommunikering skedde skriftligt eller muntligt och kommunikeringstiden i antal dagar.

IAF har vidare granskat om det fanns grund för återkallande och Arbetsförmedlingens val av återkallandeorsak. Om en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin har återkallats av orsaken *misskötsel*, får den arbetssökande på nytt anvisas till programmet om han eller hon anmält sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen inom 60 kalenderdagar efter återkallandet, och varit inskriven som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen under 45 dagar som det skulle ha lämnats aktivitetsstöd för om inte återkallandet gjorts. Detsamma gäller om programdeltagaren har förbrukat sina 450 dagar med ersättning och anvisningen återkallades av orsakerna *avvisar någon insats inom programmet eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd, utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete, inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter eller inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare.*

---

<sup>39</sup> Svar från Arbetsförmedlingen, kompletterande uppgifter den 2019-06-11.





Ny anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin är inte möjlig efter återkallande av *särskilda skäl*. Den arbetssökande ska kvalificera sig på nytt innan en anvisning till programmet kan erbjudas. Ny anvisning till etableringsprogrammet är däremot möjligt efter 45 dagar när anvisningen har återkallats både på grund av *misskötsel* eller *särskilda skäl*.

### 9.1.7 Bortfall

Undersökningen hade två bortfall på grund av att individerna, som hade fått sin anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin återkallad, hade skyddad identitet.

### 9.1.8 Skattningsförfarande

#### *Kalibrering av vikter*

Under ärendegranskningen framkom det att två ärenden i stratum 1 egentligen skulle varit i stratum 2 och ett ärende i stratum 2 skulle varit i stratum 1. Vid en närmare kontroll av ramen visade det sig att 21 ärenden som var i stratum 1 skulle varit i stratum 2 och 2 ärenden som var i stratum 2 skulle varit i stratum 1. Det ger anledning till en poststratifiering som är en form av kalibrering av vikter. Tabell 2 visar antalet ärenden i poststratumen jämfört med stratumen.

**Tabell 2 i bilagan Stratum jämfört med poststratum.**

	Stratumstorlek ( $N_h$ )	Poststratumstorlek ( $N_\gamma$ )	Urvalsstorlek ( $n_h$ )	Urval i poststratum
1. Har rätt till ersättning	2 336	2 317	285	282
2. Har ej rätt till ersättning	419	438	55	56
<b>Totalt</b>	<b>2 755</b>	<b>2 755</b>	<b>340</b>	<b>338</b>

Den slutliga vikten som varje ärende  $i$  får i poststratum  $\gamma$  ges av

$$3. \quad w_i = d_i \frac{N_\gamma}{\hat{N}_\gamma}$$

där  $d_i$  är designvikten som vid ett STOSU ges  $N_h/n_h$ ,  $N_\gamma$  är poststratumtotalen och  $\hat{N}_\gamma = \sum_{s_\gamma} d_i$  (dvs den estimerade poststratumtotalen baserat på designvikten).



### 9.1.9 Skattning

En skattning av totalen,  $\hat{t}_{\gamma PS}$ , ges av

4. 
$$\hat{t}_{\gamma PS} = \sum_{i \in S} w_i y_i$$

En skattning av en subpopulation,  $\hat{t}_{\gamma S}$ , ges av

5. 
$$\hat{t}_{\gamma S} = \sum_{i \in S} I_{S(i)} w_i y_i$$

$$I_{S(i)} = \begin{cases} 1 & \text{om } i \in S \\ 0 & \text{annars} \end{cases}$$

En skattning av en andel,  $\hat{p}_S$ , ges av

6. 
$$\hat{p}_S = \frac{\sum_{i \in S} w_i y_i^{(q)}}{\sum_{i \in S} w_i}$$

där  $y_i^{(q)}$  är en indikator som antar värdet 1 om observationen finns i kategorin och 0 om den inte gör det.



## 9.2 Bilaga 2. Intervjuguider

### Intervjuguide – Frågor till arbetsförmedlare

#### Bakgrund

- Hur länge har ni varit anställda som arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen?

#### Organisering av arbetet på kontoret:

- Hur arbetar ni med återkallanden av anvisning till program på ert kontor?

#### Erfarenhet att återkalla anvisning till program och dokumentation

- Vilken erfarenhet av att återkalla anvisning till program har ni?
- Beskriv handläggningen av återkallande av anvisning till program när det senast var aktuellt?

#### Stöd vid handläggning

- Berätta hur ni hanterar eventuella svårigheter eller frågetecken med återkallande av anvisning till program?
- Uppfattar ni att de olika stöden är tillräckliga?

#### Gränsdragning

- Upplever ni att det är svårt att avgöra när en programanvisning ska återkallas?

#### Kunskap om regelverk

- Upplever ni att ni har tillräcklig kunskap om reglerna för återkallande?
- Upplever ni att reglerna är tydliga?
- Finns det några skillnader i hanteringen av deltagare med respektive utan ersättning i Jobb- och utvecklingsgarantin?



## Intervjuguide – Frågor till enhetschefer och sektionschefer

### Bakgrund

- Berätta kort om Arbetsförmedlingsenheten.
- Hur länge har ni varit anställda som chefer på denna enhet inom Arbetsförmedlingen?
- Berätta om din roll på kontoret, särskilt för handläggningen om återkallande av anvisning och hur har ni organiserat arbetet med återkallanden av anvisning till program?

### Organisering av arbetet på kontoret:

- Har något förändrats under det senaste året?
- Vilken erfarenhet av handläggningen av återkallande har ni som chefer?
- Några erfarenheter av att enheten Omprövning kontaktar enheten om omprövning av återkallande?

### Statistik och uppföljning på kontorsnivå:

- För ni någon form av statistik på återkallanden av anvisning på kontorsnivå?
- Förekommer det att ni chefer följer upp handläggningen av återkallanden på något sätt?

### Stöd vid handläggningen av återkallande:

- Berätta hur ni har hanterat eventuella svårigheter eller frågetecken med återkallande av anvisning till program?
- Vilket skriftligt stöd för att handlägga återkallanden brukar ni använda?
- Har ni något annat stöd utöver det skriftliga?
- Uppfattar ni att stöden är tillräckliga?

### Svårigheter och gränsdragning:

- Har arbetsförmedlarna signalerat att det finns några svårigheter i samband med att återkalla en anvisning till program?
- Har ni erfarenhet av att det har funnits svårigheter att avgöra på vilket sätt ett programbeslut ska avslutas? Ge exempel.

**Övrigt:** Finns det något annat ni vill framföra om handläggningen av återkallande?



## **Intervjuguide – Övergripande intervjufrågor till Arbetsförmedlingens enhet Rådgivning**

### **Organisering av arbetet på enheten:**

- Hur har ni organiserat arbetet som berör återkallanden av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program på enheten Rådgivning? Beskriv övergripande.

### **Statistik och uppföljning på enheten:**

- Hur många och hur stor andel ärenden handlade om återkallande av anvisning till program under 2018?

### **Vanliga frågor/ärenden hos enheten Rådgivning:**

Enligt Rådgivningens årsrapport för 2017 var återkallandeärendena fortsatt mycket vanliga.

- Gäller detta även 2018?
- Ge exempel på frågor om återkallande av anvisning till program som ni fått under 2018.

### **Gränsdragning mellan meddelande till enheten Ersättningsprövning och att återkalla anvisning till program:**

- Förekom det frågor om råd om gränsdragning mellan meddelande till enheten Ersättningsprövning och att återkalla anvisning till program under 2018? Om ja, ge exempel.



## Övergripande intervjufrågor till Arbetsförmedlingens enhet Omprövning och skadestånd

### Organisering av arbetet på enheten:

- Hur har ni organiserat arbetet som berör omprövning av återkallanden av anvisning? Beskriv övergripande.

### Statistik och uppföljning på enheten:

- Uppge antalet ärenden om begäran om omprövning av återkallade anvisningar till program under 2018. Hur stor andel utgör dessa av det totala antalet omprövningsärenden?

### Typ av omprövningsärenden när det gäller återkallanden av anvisning till program:

- Inom vilka arbetsmarknadspolitiska program har ni handlagt omprövning av återkallade anvisningar till program under 2018? Hur var fördelningen mellan män och kvinnor samt olika program?
- Uppge antalet avslags- och bifallsbeslut vid omprövning av återkallande under 2018. Hur ser fördelningen ut mellan olika program?
- Fanns det några återkommande frågetecken i tillämpningen av reglerna vid återkallade anvisningar till program under 2018? Ge exempel.

### Gränsdragning mellan att återkalla anvisning till program och meddelande till enheten Ersättningsprövning:

- Förekommer det gränsdragningsproblem i omprövningsärenden mellan att återkalla anvisning till program och att skicka meddelande till enheten Ersättningsprövning (sanktionstrappan)? Om ja, ge exempel.
- Har ni handlagt omprövningsärenden där programdeltagare har fått anvisningar till program återkallade och meddelande till enheten Ersättningsprövning skickats utifrån samma händelse eller händelser? Ge exempel.

### Samverkan med andra enheter inom Arbetsförmedlingen

- Vilken samverkan har ni på enheten Omprövning med andra enheter inom Arbetsförmedlingen om återkallande av anvisning till program? Ge exempel på samverkan.

**POSTADDRESS:**  
IAF  
Box 210  
641 22 Katrineholm

**TELEFON:** 0150 - 48 70 00  
**FAX:** 0150 - 48 70 02  
**EPOST:** [iaf@iaf.se](mailto:iaf@iaf.se)  
**WEBB:** [www.iaf.se](http://www.iaf.se)

