

Rapport 2021:3

Implementering av Kundval Rusta och matcha

Säkerställer Arbetsförmedlingen kontrollfunktionen?



IAF:s tillsyn

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. Vi granskar arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som rör arbetslöshetsförsäkringen, återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program och utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Vi granskar även Arbetsförmedlingens respektive Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör sanktioner inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.

Vi verkar för att de aktörer vi har tillsyn över ska tillämpa bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och i tillhörande förordningar och föreskrifter likformigt och rättvist, och för att säkerställa att arbetslöshetsersättning bara betalas ut till de personer som är berättigade till det.

Vi för statens talan i domstol och utfärdar föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringsområdet. Vi följer även utvecklingen inom våra tillsynsområden och tar de initiativ till åtgärder som denna uppföljning ger anledning till.



Förord

Arbetsförmedlingen står inför en reformering av myndigheten som innebär att fristående aktörer i ökad omfattning ska rusta och matcha arbetssökande.

Arbetsförmedlingen fick 2019 i uppdrag av regeringen att förbereda och utveckla matchningstjänster, för att dra lärdomar inför ett kommande reformerat system. Uppdraget resulterade i matchningstjänsten Kundval Rusta och matcha (KROM), som är en försöksverksamhet.

Arbetsförmedlingen har ett ansvar att kontrollera att arbetssökande som får ersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket om rätt till ersättning. Arbetsförmedlingen får inte överlåta den myndighetsutövande funktionen till fristående aktörer. Den här rapporten redovisar resultatet av en granskning av om Arbetsförmedlingen inom KROM har skapat förutsättningar för en väl fungerande kontrollfunktion, när fristående aktörer ska rusta och matcha arbetssökande till lediga jobb eller utbildning. Granskningen är avgränsad till att omfatta Arbetsförmedlingens arbete med att säkerställa en väl fungerande avvikelserapportering när arbetssökande deltar i KROM.

IAF:s avsikt med rapporten är att bidra till ökad kunskap och lärande inför ett kommande reformerat system. Genom att granska hur Arbetsförmedlingen arbetar för att säkerställa kontrollfunktionen i och med införandet av försöksverksamheten KROM, kan eventuella risker identifieras innan verksamheten med fristående aktörer skalas upp.

Granskningen har genomförts av Veronica Jansson, Sofia Lindberg, Christopher Creutzer och Mira Vilén. Rapporten föredrogs av Veronica Jansson. Vid den slutliga beredningen av ärendet deltog enhetscheferna Jessica Idbrant och Tomas Lindblad Wieslander. Enhetschefen för granskningsenheten Annelie Westman har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 16 mars 2021

Annelie Westman
Enhetschef

Veronica Jansson
Utredare



Sammanfattning

Kundval Rusta och matcha (KROM) är en försöksverksamhet som utformades av Arbetsförmedlingen efter ett uppdrag i regleringsbrevet för 2019. För att dra lärdomar inför kommande reformering av Arbetsförmedlingen, fick myndigheten i uppdrag att ta fram en ny matchningstjänst där fristående aktörer ska rusta och matcha arbetssökande. KROM startade den 30 mars 2020 och finns i dag tillgänglig i totalt 32 kommuner. Målet med matchningstjänsten är att de arbetssökande med stöd från den fristående aktören ska komma i arbete eller utbildning på kortast möjliga tid och på så sätt lösa sin arbetslöshetssituation.

Arbetsförmedlingen har ansvaret för att kontrollera att arbetssökande som får ersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket om rätt till ersättning. Den här myndighetsutövande funktionen får inte Arbetsförmedlingen överlåta till fristående aktörer. Kontrollen sker bland annat genom att de fristående aktörerna ska skicka en avvikelserapport till Arbetsförmedlingen när en arbetssökandes agerande inte följer uppgjord planering eller när de fristående aktörerna får kännedom om händelser som kan innebära att den arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har granskat om Arbetsförmedlingen inom KROM har skapat förutsättningar för en väl fungerande kontrollfunktion, när fristående aktörer ska rusta och matcha arbetssökande till lediga jobb eller utbildning. Granskningen är avgränsad till att omfatta Arbetsförmedlingens arbete med att säkerställa en väl fungerande avvikelserapportering. IAF har granskat om Arbetsförmedlingen i KROM säkerställer en fungerande avvikelserapportering genom avtal och andra skriftliga underlag, genom information och stöd samt genom uppföljning och kontroll av de fristående aktörerna. Granskningen bygger på dokumentstudier och intervjuer med Arbetsförmedlingen och fristående aktörer.

Granskningens resultat och slutsatser ska ses som ett bidrag till Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete inför kommande reformering av Arbetsförmedlingen, när fristående aktörer i ökad omfattning ska rusta och matcha arbetssökande.



IAF bedömer att Arbetsförmedlingen har skapat förutsättningar för en väl fungerande kontrollfunktion genom

- avtal mellan Arbetsförmedlingen och fristående aktörer
- information och stöd till de fristående aktörerna.

IAF bedömer att Arbetsförmedlingen brister i sin uppföljning och kontroll av fristående aktörers avvikelserapportering och behöver

- säkerställa att avvikelserapporteringen från de fristående aktörerna sker enligt Arbetsförmedlingens krav
- utveckla, förbättra och systematisera sin uppföljning och kontroll av de fristående aktörernas avvikelserapportering.

Arbetsförmedlingen har skapat förutsättningar för en korrekt avvikelserapportering genom avtal, information och stöd

IAF bedömer att de fristående aktörernas skyldighet att avvikelserapportera är tydlig, vilket är en förutsättning för en fungerande kontroll av arbetssökande som deltar i upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Arbetsförmedlingen reglerar skyldigheten att avvikelserapportera genom avtal med de fristående aktörerna. Dessutom erbjuder de information och stöd i form av bland annat ett webbaserat användarstöd och ett självvärderingsverktyg. Arbetsförmedlingen informerar även om kraven att avvikelserapportera i samband med avtalsgenomgång och uppstartsmöte. De fristående aktörerna som intervjuades anser att det är tydligt vilka krav som ställs när det gäller avvikelserapporteringen. Det framkommer även i granskningen att Arbetsförmedlingen under de senaste åren har gjort vissa förtydligande i både avtalen med de fristående aktörerna och i strukturen på avvikelserapporten. Det pågår även ett arbete att ytterligare se över avvikelserapportens struktur.


IAF bedömer att Arbetsförmedlingen har skapat förutsättningar för en väl fungerande avvikelserapportering genom avtal med samt information och stöd till de fristående aktörerna.

Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att avvikelserapporteringen sker enligt ställda krav

I en granskning 2018 uppmärksammade IAF brister i avvikelserapporteringen från dåvarande kompletterande aktörer¹ till Arbetsförmedlingen.² Den här granskningen visar att vissa av de tidigare bristerna kvarstår.

¹ Externa leverantörer av vissa arbetsförmedlingstjänster kallades då av Arbetsförmedlingen för kompletterande aktörer.

² IAF 2018:14 ”Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollarbete”.



En avvikelserapport ska enligt Arbetsförmedlingens riktlinjer för avvikelserapportering upprättas för varje enskild händelse och skickas samma dag som händelsen inträffar. Granskningen visar dock att det fortfarande förekommer att fristående aktörer lägger samman flera händelser som kan påverka en arbetssökandes rätt till ersättning i en avvikelserapport. Granskningen visar även att det fortfarande förekommer att fristående aktörer kontakter arbetssökande innan de skickar en avvikelserapport, vilket riskerar leda till att den fristående aktören gör en bedömning innan avvikelserapporten skickas till Arbetsförmedlingen.

IAF bedömer att Arbetsförmedlingen behöver se till att de fristående aktörerna följer Arbetsförmedlingens krav på avvikelserapporteringen, för att säkerställa en väl fungerande kontrollfunktion. Om fristående aktörer inte följer kraven på avvikelserapporteringen, utan gör egna bedömningar av när en avvikelserapport ska lämnas, riskerar Arbetsförmedlingens myndighetsutövande funktion att flyttas över till de fristående aktörerna, trots att det inte finns lagstöd för detta.

Arbetsförmedlingen brister i sin uppföljning och kontroll av avvikelserapporteringen

Arbetsförmedlingen följer upp de fristående aktörernas arbete med avvikelserapportering inom ramen för leverantörsuppföljningen. Granskningen visar att Arbetsförmedlingen har utarbetade rutiner för hur leverantörsuppföljningar ska gå till, där information och dialog om kraven att avvikelserapportera är en del. Granskningen visar dock att Arbetsförmedlingen inte arbetar strukturerat med att fånga upp eventuella brister i avvikelserapporteringen. Arbetsförmedlingen har inte någon systematisk uppföljning och kontroll av hur väl de fristående aktörerna sköter avvikelserapporteringen, varken inom ramen för sin leverantörsuppföljning eller som en del i sitt övriga arbete med kontrollfunktionen.

IAF bedömer att Arbetsförmedlingen i dag inte kan säkerställa att avvikelserapporteringen sker enligt gällande krav. Arbetsförmedlingen behöver utveckla, förbättra och systematisera uppföljningen och kontrollen av avvikelserapporteringen. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen systematiskt arbetar med att följa upp eventuella risker och brister i avvikelserapporteringen, för att åtgärda och förebygga felaktigheter. Bristande uppföljning och kontroll kan minska incitamenten hos de fristående aktörerna att följa avtalen. Det är även viktigt utifrån ett likabehandlings- och rättssäkerhetsperspektiv att Arbetsförmedlingen genom sin uppföljning och kontroll säkerställer en väl fungerande avvikelserapportering.

IAF konstaterar att det pågår ett arbete på Arbetsförmedlingen med att utveckla uppföljningen och kontrollen av avvikelserapporteringen. Det är dock för tidigt att bedöma effekterna av dessa åtgärder.



Innehåll

1	Inledning	9
1.1	IAF:s tidigare granskning visar brister i avvikelserapporteringen	10
1.1.1	Arbetsförmedlingen har genomfört förändringar	10
1.2	Syfte och metod	11
1.3	Disposition	13
2	Arbetsförmedlingens kontrollarbete när arbetsförmedlingstjänster utförs av fristående aktörer	14
2.1	Hur fungerar kontrollarbetet när en fristående aktör anlitas?	14
2.2	Arbetsförmedlingens hantering av avvikelserapporter	15
3	Införandet av KROM	17
3.1	Vad är KROM?	17
3.1.1	Ett nytt statistiskt bedömningsstöd	17
3.1.2	Större frihet men starkare styrning mot resultat	18
3.1.3	Arbetsförmedlingen ska förbereda och dra lärdomar inför kommande reformering	19
3.2	Uppstarten av KROM	19
4	Arbetsförmedlingens kontrollansvar i KROM	23
4.1	Kontrollen av arbetssökande har inte förändrats i och med KROM	23
4.2	Avtal reglerar skyldigheten att avvikelserapportera	23
4.3	De fristående aktörerna upplever kraven att avvikelserapportera som tydliga	24
4.4	Arbetsförmedlingens information och stöd till de fristående aktörerna ..	25
5	Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll av avvikelserapporteringen	27
5.1	Uppföljning av fristående aktörers arbete med avvikelserapporter	27
5.1.1	Leverantörsuppföljningen ska utvecklas inom KROM	28
5.2	Arbetsförmedlingen använder sig av klagomålshantering i sin kontroll av fristående aktörer	29
6	Avvikelse­rapporteringen i dag	30
6.1	Samman­slagning av avvikelserapporter före­kommer	30
6.2	Avvikelserapporterna är i vissa avseenden otydliga	31
6.3	De fristående aktörernas arbete att säkerställa en väl fungerande avvikelserapportering	33
7	Arbetsförmedlingens arbete att utveckla kontrollen av avvikelserapporter	34
7.1	Uppgiftsskyldigheten bör regleras i författning enligt Arbetsförmedlingen	34
8	Slutsatser	35
8.1	De fristående aktörernas skyldighet att avvikelserapportera är tydlig ...	36
8.2	Tidigare brister i avvikelserapportering före­kommer fortfarande	36



8.3	Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll behöver förbättras för att säkerställa en korrekt avvikelserapportering.....	37
8.4	Redogörelse för åtgärder	38
	Bilaga 1: Källor	39
	Bilaga 2: Förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknads-politiska insatser.....	41



1 Inledning

Arbetsförmedlingen fick i juli 2019 i uppdrag av regeringen att förbereda och utveckla matchningstjänster under 2020, för att dra lärdomar inför ett kommande reformerat system, där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande.³

Uppdraget förtydligades i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2020.⁴ Utifrån regeringens uppdrag och utifrån beslut om kompletterande inriktning från Arbetsförmedlingen har myndigheten utformat matchningstjänsten Kundval Rusta och matcha (KROM)⁵. KROM är en försöksverksamhet och startade under våren 2020. Tillsammans med fristående aktörer ska Arbetsförmedlingen pröva och följa upp den nya tjänsten.

Arbetsförmedlingen har ett ansvar att kontrollera att arbetssökande som får ersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket⁶ om rätt till ersättning. Att utreda och besluta om eventuell sanktion, det vill säga varning eller avstängning från rätt till ersättning, är myndighetsutövning. Denna myndighets-

utövande funktion får inte Arbetsförmedlingen överlåta till fristående aktörer. Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kan bara med stöd i lag överlämnas till andra än myndigheter⁷ och det finns inget lagstöd för att överlåta myndighetsutövning till fristående aktörer. Arbetsförmedlingen har därför ett fortsatt kontrollansvar för att arbetssökande som deltar i KROM och får ersättning⁸ uppfyller regelverkets krav.

De fristående aktörerna ska därför informera Arbetsförmedlingen via en avvikelserapport när deltagarens agerande inte följer uppgjord planering eller när de fristående

Vad är KROM?

- KROM är en matchningstjänst som utförs av fristående aktörer.
- KROM är en försöksverksamhet i 32 kommuner.
- Målet är att den arbetssökande ska komma i arbete eller utbildning på kortast möjliga tid.
- Placeringen är sex månader och kan förlängas ytterligare sex månader.
- Deltagaren ska vara inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program.
- KROM upphandlas som ett valfritetssystem.
- Ett nytt statistiskt bedömningsstöd används för att bedöma om en arbetssökande tillhör målgruppen.
- KROM har en stark styrning mot resultat.

³ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen.


⁴ Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2020.

⁵ ”Införa utvecklande matchningstjänster – Lägesbeskrivning Rusta och matcha”, Återrapport regleringsbrev 2020.

⁶ Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁷ 12 kap. 4 § regeringsformen.

⁸ De ersättningar som kan vara aktuella inom KROM är aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.



aktörerna får kännedom om händelser som kan innebära att deltagaren genom sitt agerande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.⁹

1.1 IAF:s tidigare granskning visar brister i avvikelserapporteringen

IAF genomförde 2018 en granskning¹⁰ av Arbetsförmedlingens kontrollarbete när vissa arbetsförmedlingstjänster utfördes av så kallade kompletterande aktörer¹¹. IAF bedömde då att det fanns brister i avvikelserapporteringen, som innebar att Arbetsförmedlingen inte fullt ut kunde utföra sin kontroll när en arbetssökande deltog i aktiviteter hos kompletterande aktörer.

Granskningen visade att det hände att de kompletterande aktörerna i första hand själva tog kontakt med deltagaren och därefter tog ställning till om en avvikelserapport skulle skickas till Arbetsförmedlingen. IAF bedömde att det i dessa fall fanns en risk för att en bedömning gjordes redan av den kompletterande aktören.

Granskningen visade även att vissa kompletterande aktörer ibland la samman flera händelser som kunde påverka en deltagares rätt till ersättning i en avvikelserapport. IAF framförde i rapporten att avsteg från riktlinjerna om avvikelserapportering kunde innebära att Arbetsförmedlingens myndighetsutövande funktion överlämnades till kompletterande aktörer trots avsaknad av lagstöd för detta.

Granskningen visade även att vissa arbetsförmedlare upplevde att de, på grund av en hög arbetsbelastning, inte alltid hade möjlighet att kontrollera informationen i avvikelserapporterna och att det därför fanns en risk att Arbetsförmedlingen inte uppmärksammade eventuella brister i avvikelserapporteringen.

1.1.1 Arbetsförmedlingen har genomfört förändringar

I vår intervju med enheten Ersättningar framförde Arbetsförmedlingen att de efter IAF:s granskning 2018 har genomfört vissa förändringar i ”Allmänna villkor för upphandlade arbetsförmedlingstjänster” och tillhörande bilaga, som ingår i Arbetsförmedlingens avtal med fristående aktörer. Syftet var att tydliggöra för de fristående aktörerna vad som gäller för avvikelserapporteringen. Arbetsförmedlingen har även genomfört förändringar i de interna stöddokumenterna.

⁹ ”Riktlinjer för avvikelserapportering”, Af-2019/0036 5522.

¹⁰ IAF 2018:14, ”Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollarbete”.

¹¹ Externa leverantörer av vissa arbetsförmedlingstjänster kallades då av Arbetsförmedlingen för kompletterande aktörer.



Arbetsförmedlingen centraliserade under hösten 2019 delar av kontrollarbetet till en ny enhet, enheten Granskning och kontroll¹². Den 1 december 2019 tog enheten Granskning och kontroll över hanteringen och granskningen av avvikelserapporter från fristående aktörer. Tidigare var det den ansvarige arbetsförmedlaren som hanterade och granskade avvikelserapporterna. I våra intervjuer framkom att två av totalt tre fristående aktörer upplever att avvikelserapporteringen fungerar bättre och hanteras mer skyndsamt sedan enheten Granskning och kontroll inrättades på Arbetsförmedlingen.

1.2 Syfte och metod


Granskningen är en implementeringsstudie och syftet är att granska om Arbetsförmedlingen säkerställer en väl fungerande kontroll av de arbetssökande inom matchningstjänsten KROM. Granskningen har utgått från följande fråga:

- Har Arbetsförmedlingen inom matchningstjänsten KROM skapat förutsättningar för en väl fungerande kontrollfunktion, då fristående aktörer ska rusta och matcha arbetssökande till lediga jobb eller utbildning?

Arbetsförmedlingens kontroll av arbetssökande avser i den här granskningen deras ansvar att kontrollera att arbetssökande som får ersättning uppfyller kraven i gällande regelverk om rätt till ersättning. Den här granskningen är avgränsad till att omfatta Arbetsförmedlingens arbete att säkerställa en väl fungerande avvikelserapportering när arbetssökande deltar i KROM. IAF har granskat om Arbetsförmedlingen i KROM säkerställer en fungerande avvikelserapportering genom avtal och andra skriftliga underlag, genom information och dialog samt genom uppföljning och kontroll av de fristående aktörerna.

Granskningen bygger på dokumentstudier i form av genomgång av riktlinjer, förfrågningsunderlag för KROM och ”Allmänna villkor för upphandlade arbetsförmedlingstjänster”. Förfrågningsunderlaget och de allmänna villkoren ingår som en del i avtalen mellan Arbetsförmedlingen och de fristående aktörerna. Vi har även tagit del av handläggarstöd, användarstöd och andra stödjande dokument som vänder sig till fristående aktörer eller internt inom Arbetsförmedlingen. Dessutom har vi genomfört intervjuer med Arbetsförmedlingen. Intervjuerna syftade till att få en djupare kunskap om KROM och hur Arbetsförmedlingen arbetar med att säkerställa en väl fungerande kontroll av arbetssökande i tjänsten. Vi har genomfört intervjuer med följande enheter hos Arbetsförmedlingen: enheterna Granskning och

¹² Det finns i dag tre enheter. Enheten Granskning och kontroll i Köping startades upp den 1 oktober 2019 och enheterna Granskning och kontroll i Falun och i Norrköping startade upp sina verksamheter 1 mars 2020. Alla tre enheterna är ansvariga för kontrollen av avvikelserapporter.



kontroll¹³, enheten Ersättningar¹⁴, enheten Hitta jobb¹⁵ och enheten Leverantörsuppföljning¹⁶. Dessutom har vi ställt skriftliga frågor till Arbetsförmedlingen, bland annat till enheten Ersättningsprövning¹⁷.

Vi har även intervjuat chefer hos tre fristående aktörer inom KROM.¹⁸ Syftet med intervjuerna var att få fler perspektiv på granskningen av Arbetsförmedlingen och inte att granska de fristående aktörernas arbete med avvikelserapportering.¹⁹ Resultatet från intervjuerna med fristående aktörer kan inte generaliseras på grund av att det är för få intervjuer.

Arbetsförmedlingens kontroll av arbetssökande i KROM utförs på samma sätt som för arbetssökande som deltar i andra upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Hantering av avvikelserapporter sker därför på samma sätt oavsett vilken tjänst det rör sig om. Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll av fristående aktörer utförs också i stora delar på samma sätt i KROM, som i till exempel tjänsten Stöd och matchning (STOM)²⁰. De fristående aktörer som vi intervjuade är även leverantörer av andra arbetsförmedlingstjänster, som STOM. Det innebär att det i vissa delar inte går att renodla resultatet från intervjuerna till att bara avse KROM.

¹³ Enheterna Granskning och kontroll har ett operativt ansvar för Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag genom att löpande kontrollera om arbetssökande uppfyller villkoren för individersättning.

¹⁴ Enheten Ersättningar ansvarar för frågor som rör Arbetsförmedlingen uppdrag inom de olika ersättningarna. Deras huvudsakliga uppgifter är bland annat att skapa förutsättningar för att regelverket tillämpas i det löpande förmedlingsarbetet samt vid enheterna Ersättningsprövning och Granskning och kontroll.

¹⁵ Enheten Hitta jobb är sakansvarig för KROM, vilket innebär att de förvaltar tjänsten.

¹⁶ Enheten Leverantörsuppföljning ansvarar för kontroll och uppföljning av leverantörer av upphandlade arbetsförmedlingstjänster och den verksamhet de bedriver.

¹⁷ Enheten Ersättningsprövning har ett centralt ansvar att utreda och fatta beslut om varning och avstängning från rätten till individersättningar enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

¹⁸ I urvalet av fristående aktörer utgick vi från Arbetsförmedlingens nivåindelning av fristående aktörer: verksamhetskritiska, måttligt verksamhetskritiska och övriga (mindre verksamhetskritiska). Vi valde ut en fristående aktör per nivå, samtidigt som vi även tog hänsyn till antalet deltagare och geografisk spridning.

¹⁹ IAF har inte tillsyn över fristående aktörer.

²⁰ STOM är en arbetsförmedlingstjänst som, i likhet med KROM, upphandlas enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). STOM kan erbjudas arbetssökande som bedöms ha behov av extra stöd för att komma ut ur arbetslöshet och målet är att deltagarna ska komma i arbete eller utbildning på kortast möjliga tid. I de områden där Arbetsförmedlingen har beslutat att införa KROM, har KROM ersatt STOM.



1.3 Disposition

I kapitel 2 redogör vi för Arbetsförmedlingens ansvar att kontrollera att en arbetssökande som får ersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket, när de deltar i upphandlade arbetsförmedlingstjänster hos fristående aktörer. Vi beskriver även hur Arbetsförmedlingen, genom avvikelserapporter, ska få information från de fristående aktörerna när en arbetssökande inte sköter sina åtaganden. Det finns även en beskrivning av hur Arbetsförmedlingen hanterar avvikelserapporterna. I kapitel 3 beskriver vi utformningen och innebörden av KROM. Vi redogör även för uppstarten av matchningstjänsten samt deltagarstatistik för perioden april–november 2020. I kapitel 4 redogör vi för hur Arbetsförmedlingen arbetar för att säkerställa en fungerande avvikelserapportering i KROM. Kapitlet innehåller även information om hur Arbetsförmedlingen genom avtal reglerar skyldigheten att avvikelserapportera och hur de arbetar med information och stöd till de fristående aktörerna. I kapitel 5 beskriver vi hur Arbetsförmedlingen arbetar med uppföljning och kontroll av de fristående aktörernas arbete med avvikelserapporter. I kapitel 6 redovisar vi hur arbetet med avvikelserapporter fungerar i dagsläget. I kapitel 7 redogör vi kort för vad Arbetsförmedlingen skriver i en återrapporering till regeringen om sitt arbete med att utveckla kontrollen av avvikelserapporter. Kapitel 8 innehåller IAF:s slutsatser.



2 Arbetsförmedlingens kontrollarbete när arbetsförmedlingstjänster utförs av fristående aktörer

I det här kapitlet redogör vi för Arbetsförmedlingens ansvar att kontrollera att en arbetssökande som får ersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket, när de deltar i upphandlade arbetsförmedlingstjänster hos fristående aktörer. Vi redovisar även hur Arbetsförmedlingen, genom avvikelserapporter, ska få information från de fristående aktörerna när en arbetssökande inte sköter sina åtaganden. Därefter beskriver vi hur en avvikelserapport hanteras hos Arbetsförmedlingen.

2.1 Hur fungerar kontrollarbetet när en fristående aktör anlitas?

Arbetsförmedlingen har ett ansvar att kontrollera att arbetssökande som får ersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket²¹. En väl fungerande kontroll av arbetssökande kräver att Arbetsförmedlingen får information om hur väl den arbetssökande sköter sina åtaganden. När delar av de arbetsmarknadspolitiska insatserna utförs av fristående aktörer behöver Arbetsförmedlingen få information från leverantörerna om hur de arbetssökande sköter sina åtaganden. Den uppgiftsskyldigheten regleras i avtal mellan de fristående aktörerna och Arbetsförmedlingen.

Enligt Arbetsförmedlingens riktlinjer för avvikelserapportering ska de fristående aktörerna rapportera alla avvikelser när det gäller en arbetssökande till Arbetsförmedlingen omgående och utan dröjsmål, via Arbetsförmedlingens webbstöd för kompletterande aktörer (KA-webbstöd). En avvikelserapport ska innehålla orsak, tidpunkt samt beskrivning av de omständigheter och förhållanden om händelsen som orsakade rapporten.

²¹ Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.



Leverantören ska enligt riktlinjerna skicka en avvikelserapport till Arbetsförmedlingen när en arbetssökande

- uteblir från insats på grund av sjukdom
- uteblir från insats på grund av vård av barn (VAB)
- uteblir från insats på grund av arbete
- uteblir från insats på grund av okänd orsak
- uteblir från insats på grund av annan känd orsak (övrigt)
- avvisar en erbjuden insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd
- inte kan tillgodogöra sig programmet
- missköter sig eller stör verksamheten
- tackar nej till eller orsakar att erbjudet arbete inte kommer till stånd²²

Syftet med avvikelserapporterna är att ge Arbetsförmedlingen underlag till uppföljning av den arbetssökandes deltagande i tjänsten hos den fristående aktören och för att Arbetsförmedlingen rättssäkert ska kunna fullgöra sin myndighetsutövning. En avvikelserapport ska upprättas för varje enskild händelse och skickas samma dag som händelsen inträffar. En avvikelserapport ska skickas när den arbetssökandes agerande inte följer uppgjord planering eller när de fristående aktörerna får kännedom om händelser som kan innebära att den arbetssökande genom sitt agerande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.²⁴

2.2 Arbetsförmedlingens hantering av avvikelserapporter

§ 6 kap. 12 § FEA²³

Arbetsförmedlingen prövar frågor om varning och avstängning enligt 2 – 4 §§. När avstängning har beslutats ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet samt om grunden för avstängning och dagen då grunden för avstängning inträffade. Försäkringskassan beslutar vilka dagar som ingår i avstängningstiden.

6 kap. 14 § FEA

Ärenden om varning eller avstängning ska prövas skyndsamt.

Ett beslut om varning eller avstängning gäller omedelbart.

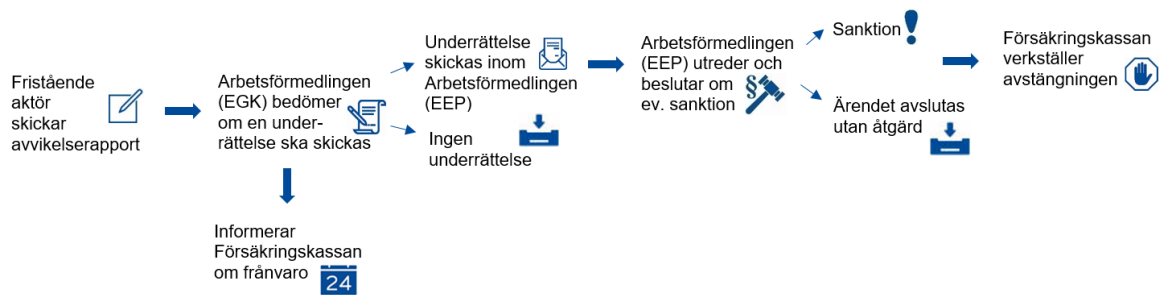
Arbetssökande som deltar i KROM, eller annan upphandlad arbetsförmedlingstjänst, är inskrivna i ett arbetsmarknadspolitiskt program. De krav som ställs på dessa arbetssökande anges i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA). Det är Arbetsförmedlingen som har ansvaret för att utreda och fatta beslut om varning och avstängning från rätten till ersättningar enligt förordningen.

²² ”Riktlinjer för avvikelserapportering”, Af-2019/0036 5522.

²³ Förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA).

²⁴ ”Riktlinjer för avvikelserapportering”, Af-2019/0036 5522.

Figur 2.1 En förenklad bild av hanteringen av avvikelserapporteringen²⁵



När en fristående aktör skickar in en avvikelserapport till Arbetsförmedlingen via systemstödet KA-webbstöd hanteras rapporten initialt av enheterna Granskning och kontroll, som granskar avvikelserapporterna. Om enheterna Granskning och kontroll bedömer att orsaken till en avvikelserapport innebär att Arbetsförmedlingen kan anta att en programdeltagare inte uppfyller villkoren för ersättning, skickas en underrättelse till enheten Ersättningsprövning inom Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen ska även informera Försäkringskassan om den arbetssökandes frånvaro.²⁶

Enheten Ersättningsprövning tar emot underrättelserna, utreder, gör en bedömning utifrån regelverket samt fattar beslut om varning och avstängning från rätten till ersättning. Det är sedan Försäkringskassan som verkställer beslutet om avstängning.

²⁵ I figuren används Arbetsförmedlingens förkortningar på de enheter som är involverade i det operativa kontrollarbetet. EGK står för enheterna Granskning och kontroll och EEP står för enheten Ersättningsprövning.

²⁶ Undantagna situationer är frånvaro på grund av sjukdom, vård av barn, vård av närstående, arbete, anställningsintervju eller ledighet som arbetsförmedlaren har beviljat i förväg.



3 Införandet av KROM

I kapitlet beskriver vi utformningen och innebörden av KROM. Arbetsförmedlingen använder sig av ett nytt statistiskt bedömningsstöd för att bedöma om en arbetssökande tillhör målgruppen för tjänsten. Ersättningsmodellen är i huvudsak resultatbaserad, vilket innebär att styrningen mot resultat är starkare i KROM än i till exempel STOM. I kapitlet redogör vi även för uppstarten av matchningstjänsten och deltagarstatistik under perioden april–november 2020.

3.1 Vad är KROM?

KROM är en försöksverksamhet som utformades av Arbetsförmedlingen efter att de i sitt regleringsbrev för 2019 fick i uppdrag att ta fram en ny matchningstjänst, för att dra lärdomar inför kommande reformering av myndigheten.

KROM startade den 30 mars 2020 och finns i dagsläget tillgänglig i totalt 32 kommuner, uppdelat på sex leveransområden. Arbetsförmedlingen fick dock i regleringsbrevet för 2021 i uppdrag att som en del av ett succesivt genomförande av reformeringen under 2021 påbörja en utökning av utvecklande matchningstjänster till fler leveransområden för att fler arbetssökande ska kunna ta del av sådana tjänster.²⁷

KROM upphandlas enligt lagen om valfrihetssystem (LOV), vilket innebär att arbetssökande inom tjänsten själva kan välja bland de fristående aktörer som har ansökt och blivit godkända för tjänsten. Målet med KROM är att de arbetssökande med stöd från den fristående aktören, ska komma i arbete eller utbildning på kortast möjliga tid och på så sätt lösa sin arbetslöshetsituation. Placeringen i tjänsten är på sex månader och tjänsten kan förlängas ytterligare sex månader om den arbetssökande fortfarande inte nått målet.²⁸


3.1.1 Ett nytt statistiskt bedömningsstöd

De arbetssökande som tar del av KROM ska vara inskrivna i jobbgarantin för ungdomar, jobb- och utvecklingsgarantin eller etableringsprogrammet. Om en arbetssökande inte deltar i några av dessa program men ändå bedöms vara i behov av tjänsten, ska den arbetssökande anvisas till insatsen kartläggning, vägledning och rehabilitering inom programmet förberedande insatser.²⁹

²⁷ Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2021.

²⁸ ”Införa utvecklande matchningstjänster – Lägesbeskrivning Rusta och matcha”, Återrapport regleringsbrev 2020.

²⁹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 1/2020 ”Rusta och matcha” version 1.



I KROM använder sig Arbetsförmedlingen av ett nytt statistiskt bedömningsstöd för att bedöma om en arbetssökande tillhör målgruppen för tjänsten.³⁰ Utifrån Arbetsförmedlingens data om både den enskilda individen och arbetsmarknaden använder arbetsförmedlarna bedömningsstödet för att bedöma den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och behov av stöd. Arbetssökande som står nära arbetsmarknaden ingår inte i målgruppen, inte heller de arbetssökande som bedöms stå så pass långt ifrån arbetsmarknaden att de inte har förutsättningarna att nå målet med tjänsten. Arbetssökande som bedöms ha större möjlighet att komma i arbete eller utbildning genom att delta i en annan insats ingår inte heller. En förutsättning för att en arbetssökande ska kunna ingå i tjänsten är dock att hen uppger en postadress eller postnummer i någon av kommunerna som ingår i de sex områdena där tjänsten finns upphandlad.³¹ Förutom det statistiska bedömningsstödet använder sig arbetsförmedlarna även av ett dokument med kompletterande frågor för att kunna göra en så korrekt bedömning som möjligt.³²

3.1.2 Större frihet men starkare styrning mot resultat

De fristående aktörerna har i KROM utökade möjligheter och utökat ansvar att stödja deltagarna mot arbete eller utbildning, jämfört med STOM. Bland annat ställer Arbetsförmedlingen färre krav på obligatoriska aktiviteter. De fristående aktörerna ansvarar för att bedöma vilket stöd den arbetssökande behöver och de har större möjligheter att tillsammans med den arbetssökande välja aktiviteter som ska utföras för att hen så snabbt som möjligt ska komma i arbete eller utbildning. De fristående aktörerna har även utökad flexibilitet, bland annat finns större möjlighet för de fristående aktörerna att erbjuda delar av stöd och aktiviteter på distans. I KROM har deltagarna också större möjlighet att delta i parallella insatser under tiden matchningstjänster pågår. Dessa insatser kan pågå under max tre månader.³³

Arbetsförmedlingens styrning mot resultat är även starkare i KROM än i STOM. Ersättningsmodellen som består av tre komponenter är i huvudsak resultatbaserad. Grundersättningen är relativt låg och betalas ut till de fristående aktörerna en gång i månaden. Resultatersättningen är däremot relativt hög och betalas ut först när en deltagare når målet, det vill säga arbete eller utbildning. Utöver det får de fristående aktörerna även en snabbhetspremie om deltagaren når målet inom 12 månader. För

³⁰ Den 30 juni 2020 börjar även Personligt distansmöte att anvisa arbetssökande till tjänsten STOM. För att snabbt komma igång med beslutsfattandet kommer Personligt distansmöte att använda det statistiska bedömningsstödet i liten skala. Information kommer från Arbetsförmedlingens intranät Vis.

³¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 1/2020 ”Rusta och matcha” version 1.

³² Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, (2021-02-10).

³³ ”Införa utvecklande matchningstjänster – Lägesbeskrivning Rusta och matcha”, Återrapport regleringsbrev 2020 och skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, (2021-02-10).



att differentiera ersättningen³⁴ utifrån hur nära arbetsmarknaden deltagaren i tjänsten står ges ersättningen på tre olika nivåer. Syftet är att ge de fristående aktörerna incitament till att stödja alla arbetssökande i tjänsten mot målet arbete eller utbildning.³⁵

3.1.3 Arbetsförmedlingen ska förbereda och dra lärdomar inför kommande reformering

Inom ramen för utvecklingen av KROM bedriver Arbetsförmedlingen ett projekt finansierat via den europeiska socialfonden (ESF). Projektet pågår fram till juni 2022 och slutrapporten kommer att beskriva relevanta lärdomar inför den kommande reformeringen. Arbetsförmedlingen kommer bland annat att tillsammans med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) utvärdera ersättningsmodellen till leverantörerna och leverantörsuppföljningen.³⁶

3.2 Uppstarten av KROM

Starten av KROM sammanföll med början av coronapandemin. Intervjuerna med fristående aktörer visar att pandemin på olika vis har påverkat verksamheten, även om möjligheterna till digitala möten och aktiviteter på distans är goda inom KROM. En av de fristående aktörerna sa att de har märkt att antalet praktikplatser och studiebesök hos företag har minskat i och med pandemin och att företag anställer färre.

Det framkom även i intervjuerna med fristående aktörer att Arbetsförmedlingen till en början placerade få deltagare i KROM. Arbetsförmedlingen garanterar inte leverantörerna ett visst antal deltagare i tjänsten eftersom både antalet i och inflödet till tjänsten påverkas av yttre faktorer, som konjunktur, säsongsvariation i arbetslösheten och Arbetsförmedlingens budgetförutsättningar.³⁷

Arbetsförmedlingen har som mål att det i genomsnitt ska vara 6 500 deltagare i KROM per månad och hoppades uppnå detta under hösten 2020. Diagram 1 nedan visar att det i november 2020 var strax under 4 500 deltagare i tjänsten. Arbetsförmedlingen uppskattade även att det genomsnittliga inflödet till tjänsten

³⁴ Både grundersättningen, resultatärsättningen och snabbhetspremien är differentierad mellan nivåerna.

³⁵ ”Införa utvecklande matchningstjänster – Lägesbeskrivning Rusta och matcha”, Återrapport regleringsbrev 2020.

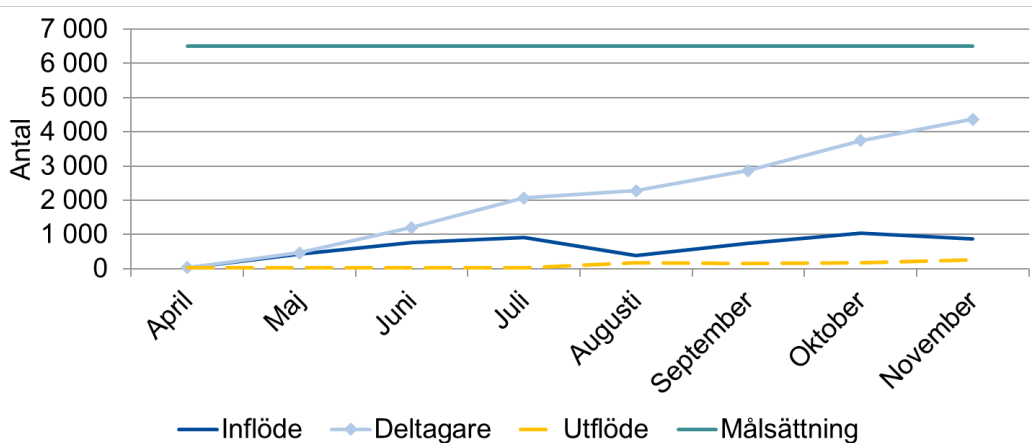
³⁶ ”Införa utvecklande matchningstjänster – Lägesbeskrivning Rusta och Matcha”, Återrapport regleringsbrev 2020 och Arbetsförmedlingen, ”Rusta och matcha blir ett europeiskt socialfondsprojekt”.

³⁷ Arbetsförmedlingen, ”Frågor och svar om Rusta och matcha”.



skulle vara 700–750 deltagare per månad under hösten. Det framgår av diagram 1 att inflödet till tjänsten varierar och att det var mycket lågt inledningsvis, men betydligt högre i juli, oktober och november. Det faktiska genomsnittliga inflödet till tjänsten under perioden mars–november var 650 deltagare per månad.

Diagram 1: Antal, inflöde och utflöde av deltagare inom KROM samt Arbetsförmedlingens deltagarmålsättning under 2020.



Källa: Statistikbeställning från Arbetsförmedlingen.

Diagram 1 visar även att utflödet av deltagare inledningsvis var mycket lågt och det var inte förrän i augusti som ett noterbart antal deltagare lämnade tjänsten. I november lämnade 250 deltagare tjänsten. IAF har inte tillgång till information om anledningen till att deltagare lämnade KROM.

Arbetsförmedlingen har under hösten genomfört förändringar i sitt bedömningsstöd för att utöka målgruppen av arbetssökanden som skulle kunna vara aktuella för KROM. Förändringen innebär att fler arbetssökande kommer att bedömas tillhöra målgruppen för KROM, både de som står närmare och de som står längre ifrån arbetsmarknaden. Detta kan innebära ett ökat inflöde av deltagare.



Diagram 2 A–D: Totalt antal deltagare i KROM fördelat på kön, födelseland, utbildning och ålder under perioden mars till november 2020.

Diagram 2 A

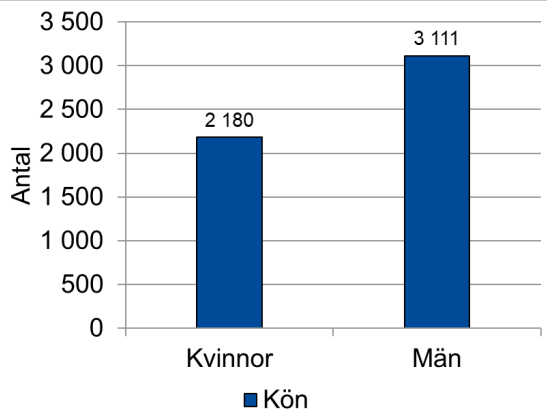


Diagram 2 B

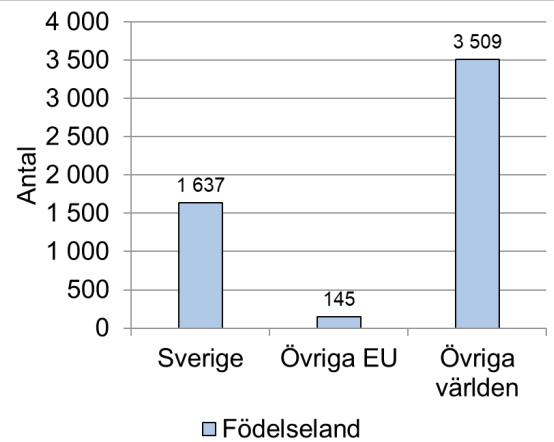


Diagram 2 C

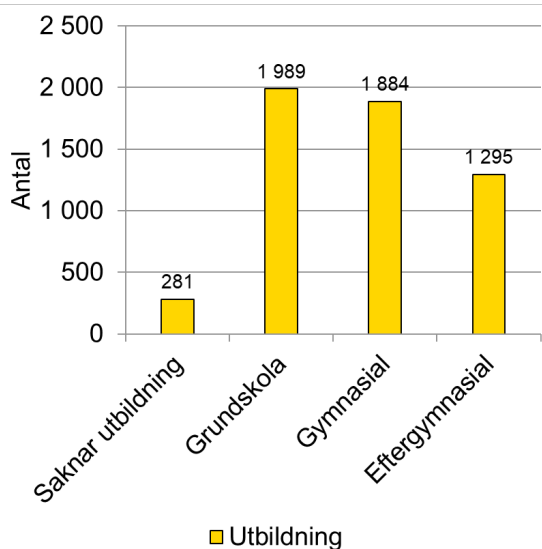
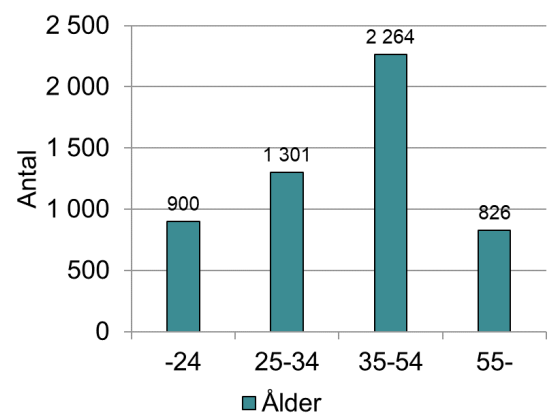


Diagram 2 D




Källa: Statistikbeställning från Arbetsförmedlingen.

Av diagram 2 A framgår att 41 procent av deltagarna i KROM är kvinnor och 59 procent män. Diagram 2 B visar att majoriteten av deltagarna är födda utanför Europa och att få deltagare är födda i ett annat europeiskt land än Sverige. Diagram 2 C visar att det är vanligast att deltagarna har grundskole- eller gymnasieutbildning. Diagram 2 D visar att den största ålderskategorin bland deltagarna är 35–54 år.

Enligt uppdrag i regleringsbrevet³⁸ ska matchningstjänsterna utformas så att de kan svara mot behov av stöd hos breda grupper av arbetssökande kvinnor och män. Statistiken visar att betydligt fler män än kvinnor tar del av KROM. Om det beror på

³⁸ Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2020.



att parametrarna i Arbetsförmedlingens bedömningsstöd är obalanserade, så att kvinnor har svårare att tilldelas plats i KROM, eller att det är färre kvinnor än män i pilotområdena som har rätt avstånd till arbetsmarknaden kan vi inte avgöra utifrån den statistik som är tillgänglig för IAF i nuläget.



4 Arbetsförmedlingens kontrollansvar i KROM

I det här kapitlet redogör vi för hur Arbetsförmedlingen arbetar för att säkerställa en fungerande avvikelserapportering i KROM. Arbetsförmedlingen har i samband med KROM inte förändrat hur de arbetar med kontrollen av arbetssökande som deltar i arbetsförmedlingstjänster hos fristående aktörer. Kapitlet beskriver hur Arbetsförmedlingen genom avtal reglerar skyldigheten att avvikelserapportera och hur de arbetar med information och stöd till de fristående aktörerna. De fristående aktörerna upplever att kraven på att avvikelserapportera är tydliga.


4.1 Kontrollen av arbetssökande har inte förändrats i och med KROM

Arbetsförmedlingens kontroll av arbetssökande i KROM utförs på samma sätt som av arbetssökande som deltar i andra upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Kontrollen av arbetssökande har alltså inte förändrats i och med införandet av KROM. Vid intervjun med enheten Ersättningar framkom att Arbetsförmedlingen inte hann prioritera frågorna som rör kontrollfunktionen inför uppstarten av KROM. De framförde att de däremot har arbetat med flera förbättringsåtgärder. Förutom förtydliganden i avtalen har Arbetsförmedlingen även gjort vissa förtydliganden i strukturen på avvikelserapporten. Enligt enheten Ersättningar innebär dessa förändringar att det tydligare framgår i informationen till de fristående aktörerna och i avvikelserapporten att det även kan handla om annan information kopplad till kontrolluppdraget än bara frånvaro. Annan information kan till exempel vara att den arbetssökande inte följer sin planering eller inte aktivt söker lämpligt arbete.

Arbetsförmedlingen har även tagit initiativ till förändringar i IAF:s föreskrifter (IAFFS 2017:5) om godtagbara skäl för programdeltagare att inte aktivt söka arbeten. IAF har ändrat i föreskrifterna, vilket innebär att de som deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet förberedande insatser generellt sett inte längre ska anses ha godtagbara skäl för att inte aktivt söka lämpligt arbete under tiden i programmet. Programmet förberedande insatser är ett av de program som arbetssökande i KROM deltar i.

4.2 Avtal reglerar skyldigheten att avvikelserapportera

De fristående aktörernas skyldighet att lämna avvikelserapporter regleras i avtal mellan dem och Arbetsförmedlingen. I avtalen ingår förfrågningsunderlaget för



KROM och ”Allmänna villkor för upphandlade arbetsförmedlingstjänster”. Arbetsförmedlingen har även tagit fram dokumentet ”Riktlinjer för avvikelserapportering”, som också ingår i avtalen.

Det framgår av förfrågningsunderlaget och ”Allmänna villkor för upphandlade arbetsförmedlingstjänster” att de fristående aktörerna är skyldiga att, utan dröjsmål, rapportera deltagarens frånvaro och eventuella misskötsel i tjänsten till Arbetsförmedlingen via en avvikelserapport. En avvikelserapport ska även lämnas till Arbetsförmedlingen om tjänsten inte fungerar för deltagaren.

Dokumentet ”Riktlinjer för avvikelserapportering” beskriver de situationer när fristående aktörer ska skicka en avvikelserapport. Arbetsförmedlingen har möjlighet att använda sig av sanktioner mot de fristående aktörerna, exempelvis vite, om de inte följer de krav som regleras i avtalet.³⁹

Utöver avvikelserapportering är de fristående aktörerna även skyldiga att upprätta en individuell utvecklingsplan för varje deltagare. De ska också redovisa en gemensam planering, periodiska rapporter och slutredovisning till Arbetsförmedlingen. De fristående aktörerna kan även lämna så kallade informativa rapporter⁴⁰ om Arbetsförmedlingen begär det.⁴¹

4.3 De fristående aktörerna upplever kraven att avvikelserapportera som tydliga

Intervjuerna med de fristående aktörerna visar att de anser att det är tydligt vilka krav som Arbetsförmedlingen ställer på avvikelserapporteringen. De tyckte att det är tydligt i vilka situationer de ska skicka dem. En fristående aktör sa att det sällan uppstår svårigheter att bedöma i vilka situationer de ska skicka avvikelserapporter, men att det finns en viss oklarhet när de ska använda alternativet ”känd frånvaro. De uppgav att de har fått olika information från Arbetsförmedlingen om i vilka situationer de ska ange den orsaken i avvikelserapporten. En annan fristående aktör sa att den enda oklarheten är när deltagaren är sjuk, eftersom Arbetsförmedlingen förändrar rutinerna för detta hela tiden.

De fristående aktörerna berättade även att de inte upplever att informationen från Arbetsförmedlingen om avvikelserapporteringen har förändrats i och med KROM,

³⁹ ”Förfrågningsunderlag Kundval Rusta och matcha”.

⁴⁰ Om Arbetsförmedlingen behöver begära in viss dokumentation skickar leverantören in den via en informativ rapport. En informativ rapport ska även lämnas om de fristående aktörerna bedömer att deltagaren har behov av annan arbetsmarknadspolitisk insats eller annat stöd. Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 1/2020 ”Rusta och matcha” version 1.

⁴¹ ”Förfrågningsunderlag Kundval Rusta och matcha”.



jämfört med STOM. Däremot har Arbetsförmedlingen gjort förtydliganden under de senaste åren. Det har blivit tydligare i vilka situationer som de fristående aktörerna ska skicka avvikelserapporter, och strukturen på avvikelserapporten är i dag tydligare.

4.4 Arbetsförmedlingens information och stöd till de fristående aktörerna

Arbetsförmedlingen har inom KROM tagit fram ett webbaserat användarstöd som vänder sig till både användare på Arbetsförmedlingen och de fristående aktörerna. Det innehåller information och förtydliganden om bland annat avvikelserapportering och hur de fristående aktörerna ska gå till väga när de ska skicka en avvikelserapport.

Arbetsförmedlingen informerar även de fristående aktörerna om KROM på sin webbplats. Där finns information om nyheter samt frågor och svar om KROM. På webbplatsen finns även förfrågningsunderlaget för KROM. En av de fristående aktörerna tog upp att Arbetsförmedlingens webbplats kontinuerligt har anpassats, förbättrats och förtydligats när det gäller information om deras ansvar som fristående aktörer.


Inom KROM testas också ett självvärderingsverktyg som Arbetsförmedlingen har tagit fram och som syftar till att synliggöra vilka krav som myndigheten ställer. Verktöget kan hjälpa de fristående aktörerna att få en överblick över eventuella förbättrings- och utvecklingsbehov i den egna organisationen. Innehållet i självvärderingsverktyget är en sammanfattning av olika delar i KROM, bland annat avvikelserapportering.⁴²

Arbetsförmedlingen genomför i samband med avtalstecknandet en avtalsgenomgång med de fristående aktörerna. Efter att avtalet är undertecknat har de även ett uppstartsmöte. Enligt Arbetsförmedlingens enhet Hitta jobb går Arbetsförmedlingen igenom kravet på att avvikelserapportera vid båda dessa tillfällen. Utöver dessa möten ordnar även enheten Hitta Jobb regelbundna tjänstedialoger där samtliga fristående aktörer blir inbjudna. På dessa dialoger får de fristående aktörerna information om vad som är på gång på Arbetsförmedlingen. De har även möjlighet att ställa frågor och ge förbättringsförslag på tjänsten.⁴³

Intervjun med enheten Leverantörsuppföljning visar att Arbetsförmedlingen informerar om kraven och vikten av att avvikelserapportera vid varje

⁴² Arbetsförmedlingen, "Självvärdering för ökad kvalitet i Rusta och matcha".

⁴³ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, (2021-02-10).



leverantörsdialog⁴⁴. Det förekommer även att de fristående aktörerna tar upp frågor om avvikelserapporteringen.

Enligt enheten Leverantörsuppföljning finns det behov av stödjande insatser till de fristående aktörerna, så att de förstår vikten av att och varför de ska avvikelserapportera. Det är viktigt att få de fristående aktörerna att inse att avvikelserapporter inte skrämmer bort deltagare, utan snarare sållar bort deltagare som inte är rätt för tjänsten, enligt enheten Leverantörsuppföljning.

⁴⁴ Leverantörsdialog är ett av Arbetsförmedlingens uppföljningsverktyg inom leverantörsuppföljning. Leverantörsdialogen syftar till att säkerställa leverantörens förmåga att leverera enligt avtal och att utveckla leverantörens verksamhet.



5 Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll av avvikelserapporteringen

I kapitlet beskriver vi hur Arbetsförmedlingen arbetar med uppföljning och kontroll av de fristående aktörernas arbete med avvikelserapporter. Arbetsförmedlingen informerar om kraven att avvikelserapportera vid samtliga leverantörsdialoger. Avvikelseapporteringen kan även följas upp genom så kallade tematiska granskningar. Arbetsförmedlingen gör inga strukturerade stickprovskontroller för att följa upp avvikelserapporter och har inte heller någon systematisk uppföljning av eventuella brister i avvikelserapporteringen.


5.1 Uppföljning av fristående aktörers arbete med avvikelserapporter

Arbetsförmedlingens uppföljning av de fristående aktörernas arbete med avvikelserapportering sker inom ramen för deras leverantörsuppföljning, som är uppdelad på nationell och regional nivå. Intervjun med enheten Leverantörsuppföljning visar att leverantörernas skyldighet att lämna avvikelserapporter följs upp både genom så kallade tematiska granskningar och via leverantörsdialoger, där Arbetsförmedlingen informerar och för dialog med de fristående aktörerna. Vid intervjuerna med de fristående aktörerna framkom att avvikelserapporteringen är en stående punkt på leverantörsdialogerna, men bara i informationssyfte, inte som någon kontroll av de fristående aktörerna

Arbetsförmedlingen gör inga strukturerade stickprovskontroller för att följa upp avvikelserapporter, enligt enheten Leverantörsuppföljning. Stickprov kan ändå göras efter att klagomål på en fristående aktör har kommit in. Det framkom dock i intervjun med enheten Leverantörsuppföljning att de planerar att utveckla kontrollen och uppföljningen av bland annat avvikelserapporter.

Enheten Leverantörsuppföljning framförde även att det finns vissa hinder för dem att granska avvikelserapporter. I nuläget har inte leverantörsuppföljarna möjlighet att ta del av dokumentationen om enskilda deltagare. De framförde att Arbetsförmedlingens it-avdelning arbetar med ett systemstöd där enheten Leverantörsuppföljning effektivt ska kunna ta ut data för att göra statistiska rapporter samt utreda och granska de fristående aktörerna mer effektivt, regelbundet och systematiskt.

Enheten Ersättningsprövning uppgav till IAF att de inte har förutsättningar att följa upp enskilda leverantörers avvikelserapportering i någon större skala och eventuella brister i enskilda avvikelserapporter återkopplas inte till leverantören. Om det



framkommer något uppseendeväckande i samband med en avvikelserapportering för de det vidare till enheten Ersättningar.

I intervjun med enheten Ersättningar framkom att det inte heller sker någon systematisk uppföljning av eventuella brister i avvikelserapporteringen. Däremot kan enheten Ersättningar uppmärksamma och föra vidare behovet av att revidera strukturen på avvikelserapporterna. De kan även ändra i riktlinjerna för avvikelserapportering.

5.1.1 Leverantörsuppföljningen ska utvecklas inom KROM

Enheten Leverantörsuppföljning sa vid intervjun att det finns stora variationer i hur de olika regionerna genomför sina leverantörsuppföljningar. Det beror till stor del på att det är regionerna själva som styr den leverantörsuppföljning som genomförs regionalt. Däremot samordnas leverantörsuppföljningen nationellt, till exempel genom de rutinbeskrivningar som gäller både regionalt och nationellt. Enheten Leverantörsuppföljning framförde att Arbetsförmedlingen därför arbetar med att utveckla leverantörsuppföljningen i KROM, och ambitionen är att leverantörsuppföljningen i framtiden ska utökas och utvecklas ytterligare. I dagsläget har de bland annat gemensamma frågor vid leverantörsdialogerna inom KROM, för att få de olika regionerna att arbeta mer enhetligt. Inom KROM har nu även de regionala leverantörsuppföljarna digitala möten var tredje vecka.

Arbetsförmedlingen har även i ett skriftligt svar informerat om att de undersöker möjligheten att koncentrera leverantörsuppföljningen, för att öka enhetligheten och effektiviteten av verksamheten. Detta arbete kommer att pågå under första halvåret 2021.⁴⁵

Enheten Leverantörsuppföljning framförde att de även försöker ha specifika KROM-uppföljningar, utöver den leverantörsuppföljning där samtliga arbetsförmedlingstjänster tas upp. Arbetsförmedlingen planerar att ha leverantörsuppföljning var sjätte månad i KROM.

Arbetsförmedlingen har också valt att, inom KROM, ha återkommande tematiska granskningar var sjätte månad, som ytterligare ett uppföljningsverktyg. Den exakta utformningen av de återkommande tematiska granskningarna är inte klar och den kommer att förändras under pilotprojektet. De granskningar som i dagsläget är planerade avser personalens kompetens och avvikelserapportering.⁴⁶

⁴⁵ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, (2021-02-10).

⁴⁶ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, (2020-11-13).



5.2 Arbetsförmedlingen använder sig av klagomålshantering i sin kontroll av fristående aktörer

Det är möjligt för både arbetssökande och anställda på Arbetsförmedlingen att lämna klagomål på fristående aktörer som levererar upphandlade arbetsförmedlingstjänster.⁴⁷ Klagomål och avvikelser hanteras för att åtgärda brister och säkerställa att åtgärder genomförs för att avvikelser inte ska återkomma.⁴⁸ Arbetsförmedlare och kontrollhandläggare på enheterna Granskning och kontroll kan till exempel lämna klagomål om de upptäcker brister i avvikelserapporter.⁴⁹ Intervjun med kontrollhandläggare på enheterna Granskning och kontroll visar att det var en av tre intervjuade kontrollhandläggare som kände till möjligheten för dem att lämna klagomål, men den användes inte för närvarande.

⁴⁷ Arbetssökande kan lämna klagomål genom Mina sidor eller via Arbetsförmedlings webbplats.

⁴⁸ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, (2020-10-23).

⁴⁹ Information från Arbetsförmedlingens intranät Vis, ”Klagomål på leverantörer av externt upphandlade arbetsförmedlingstjänster”.



6 Avvikelserapporteringen i dag

I det här kapitlet redovisar vi hur arbetet med avvikelserapporter fungerar i dag. Resultatet kommer från intervjuer med fristående aktörer och med olika enheter på Arbetsförmedlingen. Intervjuerna visar att det förekommer att fristående aktörer lägger samman flera händelser i en avvikelserapport och försöker kontakta den arbetssökande innan de skickar en avvikelserapport till Arbetsförmedlingen.

Enheterna Granskning och kontroll handlägger alla avvikelserapporter från fristående aktörer. Handläggningen av avvikelserapporter från fristående aktörer inom KROM skiljer sig inte åt jämfört med avvikelserapporter från leverantörer av andra arbetsförmedlingstjänster. Kontrollhandläggarna på enheterna Granskning och kontroll framförde vid intervjun att de kan se vilken insats som avvikelsen avser, men att de inte lägger någon vikt vid det i sin handläggning. De har därför ingen uppfattning om hur avvikelserapporteringen fungerar just inom KROM, eller om den skiljer sig åt mellan KROM och andra arbetsförmedlingstjänster.

Enheten Ersättningar framförde vid intervjun att de anser att avvikelserapporteringen generellt är ett bra system, men att det finns vissa utvecklingsbehov. De ansåg att det skulle vara bra om det fanns möjlighet till dialog med de fristående aktörerna via det nuvarande systemstödet, eller ett nytt. I dag finns det ingen möjlighet till tvåvägskommunikation via systemstödet KA-webbstöd. Samma synpunkter framförde de fristående aktörerna under våra intervjuer med dem.

I en åiterrapportering till regeringen den 23 oktober 2020 skriver Arbetsförmedlingen att det finns ett behov av att utveckla ett systemstöd som möjliggör för kompletteringar och löpande tvåvägskommunikation mellan Arbetsförmedlingen och de fristående aktörerna. Arbetsförmedlingen beräknar att ett sådant systemstöd kan finnas på plats under 2021.⁵⁰

6.1 Sammanslagning av avvikelserapporter förekommer

En avvikelserapport ska enligt Arbetsförmedlingens riktlinjer för avvikelserapportering upprättas för varje enskild händelse och skickas samma dag som händelsen inträffar. Intervjun med kontrollhandläggare från enheterna Granskning och kontroll visar att det förekommer att fristående aktörer lägger samman flera händelser i en avvikelserapport. En kontrollhandläggare gav som

⁵⁰ ”Förbereda för reformeringen av myndigheten”, Åiterrapport regleringsbrev 2020.



exempel att vissa fristående aktörer skickade en avvikelserapport för hela sommaren. En annan kontrollhandläggare menade dock att de fristående aktörerna har blivit bättre på att skicka avvikelserapporter mer kontinuerligt, samtidigt som det fortfarande kan bli bättre. Det framkom att många avvikelserapporter kommer in samma dag eller dagen efter, men att det även förekommer att fristående aktörer samlar ihop avvikelserapporterna och skickar dem veckovis. Enligt kontrollhandläggarna händer det att fristående aktörer försöker kontakta den arbetssökande flera gånger innan de skickar en avvikelserapport.

Även enheten Ersättningar och enheten Leverantörsuppföljning bekräftade att det förekommer att de fristående aktörerna brister i sitt arbete med avvikelserapporter. Enheten Ersättningar uppgav att de känner till att det händer att fristående aktörer lägger samman avvikelser i en och samma rapport, men att de inte vet i vilken omfattning det sker.


Enligt enheten Leverantörsuppföljning förekommer det att de får information från fristående aktörer om att andra fristående aktörer inte arbetar aktivt med avvikelserapportering. Enheten Leverantörsuppföljning vet dock inte i vilken utsträckning informationen stämmer. Deras upplevelse är samtidigt att fristående aktörer har blivit bättre på att arbeta med avvikelserapportering.

En fristående aktör uppgav att risken att få klagomål från deltagare kan göra att fristående aktörer drar sig för att lämna avvikelserapporter. Detta beror på att det tar mycket resurser i anspråk att besvara klagomål. Klagomålen kan även leda till sanktioner, som vite och placeringsstopp, för fristående aktörer. Den fristående aktören menade också att det även förekommer att fristående aktörer tar olika allvarligt på planeringen och avvikelserapporteringen. Den erfarenheten har de inom både STOM och KROM.

Vid intervjun med enheten Ersättningar uppgav även de att det finns en risk att vissa fristående aktörer inte är så strikta i att uppmärksamma och rapportera avvikelser till Arbetsförmedlingen. De menade att de fristående aktörerna på så vis kan skaffa sig konkurrensfördelar och därmed locka fler kunder. Vid en strikt avvikelserapportering kan deltagaren även välja att byta fristående aktör eller så kan Arbetsförmedlingen återkalla anvisningen till programmet, om de bedömer att deltagaren inte kan tillgodogöra sig innehållet eller missköter sig.

6.2 Avvikelserapporterna är i vissa avseenden otydliga

Intervjun med kontrollhandläggarna på enheterna Granskning och kontroll visar att avvikelserapporterna ibland är otydliga, utifrån ett kontrollperspektiv. Det kan till exempel handla om att det i avvikelserapporten inte framgår om rapporterad frånvaro gäller hel dag eller del av dag. Kontrollhandläggarna ska inte kontakta de fristående



aktörerna för kompletteringar, utan måste då göra antagande om situationen. Eventuella kompletteringar görs av enheten Ersättningsprövning, eller av arbetsförmedlaren. Därför önskar kontrollhandläggarna fler alternativ i avvikelserapporterna som återspeglar om frånvaron gäller hel eller del av dag och att förväntad närvaro ska framgå.

Det framkom även att kontrollhandläggarna på enheterna Granskning och kontroll tycker att det är otydligt i handläggarstödet hur de ska tolka om en arbetssökande har varit frånvarande en hel dag eller del av dag. De upplever att det kan bli en bedömningsfråga.

Enligt enheten Ersättningar pågår en översyn av avvikelserapporten, för att säkerställa att den information som Arbetsförmedlingen får från de fristående aktörerna om frånvaro blir tydligare. Strukturen på avvikelserapporten ska förbättras, så att relationen mellan rapporterad frånvaro och förväntad närvaro blir tydligare. Syftet är även att strukturera informationen i avvikelserapporten, för att förbättra möjligheterna till uppföljning.

Kontrollhandläggarna på enheterna Granskning och kontroll lyfte även fram att de upplever att det är otydligt i vilka situationer den arbetssökande måste anmäla frånvaro och få godkännande i förväg från Arbetsförmedlingen och i vilka situationer det är tillräckligt att anmäla till den fristående aktören. Kontrollhandläggarna menade att det kan uppfattas som otydligt för både de fristående aktörerna och för de arbetssökande, eftersom det skiljer sig åt mellan olika situationer. Enligt kontrollhandläggarna behöver informationen till de fristående aktörerna och de arbetssökande förtydligas, eller så borde det vara samma regler i alla situationer.

Intervjun med enheten Ersättningar visar att de har fått uppgifter från enheterna Granskning och kontroll om att de fristående aktörerna inte alltid verkar veta vad och var de ska skriva i själva avvikelserapporten och inte heller skillnaden mellan avvikelserapport och informativ rapport. Enheten Ersättningar bedömde att Arbetsförmedlingen får in informationen om de arbetssökande i relativt hög grad, men att det krävs en viss handpåläggning för att sortera informationen. Enheten Ersättningar framförde även att Arbetsförmedlingen aktivt valt att inte koppla orsaksalternativen i avvikelserapporten till sanktionsgrunderna eller grunderna för återkallande av arbetsmarknadspolitiskt program. Det är inte de fristående aktörernas ansvar att känna till de olika regelverken, eftersom myndighetsutövningen inte ska överlåtas till dem. Deras ansvar är att skicka information till Arbetsförmedlingen, som sedan utreder och beslutar om en eventuell sanktion, enligt enheten Ersättningar.



6.3 De fristående aktörernas arbete att säkerställa en väl fungerande avvikelserapportering

Intervjuerna med de fristående aktörerna visar att två av aktörerna har egna interna rutiner eller manualer för hur medarbetarna ska agera utifrån de krav som Arbetsförmedlingen ställer. Det framkom även att två av de fristående aktörerna har egna introduktionsutbildningar för alla nyanställda, där avvikelserapporteringen är en del. En av de fristående aktörerna har även kompletterande utbildning en gång per år för alla handledare. En annan fristående aktör sa att avvikelserapporteringen är en del av uppföljningarna mellan chefer och medarbetare. Det framkom även att de regionala cheferna följer upp och gör stickprov i systemet för att se att alla rapporter skickas in i tid och att de innehåller rätt information.

Två av de fristående aktörerna som intervjuades sa att det har skett en förändring i attityden hos handledarna, när det gäller avvikelserapporteringen. En fristående aktör framförde att det över tid har blivit mindre vanligt att handledare upplever att de anger deltagare när de skickar avvikelserapporter. En annan fristående aktör sa att de har arbetat med att få bort att handledare avstår från att skicka avvikelserapporter, för att vara snälla mot deltagarna. De menade att alla handledarna nu har tagit till sig detta.

En av de fristående aktörerna framförde att det varit en framgångsfaktor att de redan vid första kontakten med deltagarna är tydliga med vad som gäller. De informerar om vilka skyldigheter deltagarna har och vilka skyldigheter de som leverantör har. En annan av de fristående aktörerna framförde att handledarnas uppgift är att tidigt informera deltagarna om sitt uppdrag att rapportera eventuella avvikelser. Det blir då tydligt vilka krav som ställs och diskussioner om varför en avvikelserapport har skickats till Arbetsförmedlingen minskar.



7 Arbetsförmedlingens arbete att utveckla kontrollen av avvikelserapporter

I kapitlet redogör vi för vad Arbetsförmedlingen skriver i sin åiterrapportering till regeringen om sitt arbete med att utveckla kontrollen av avvikelserapporter.

Arbetsförmedlingen uttrycker även i åiterrapporteringen att de fristående aktörernas uppgiftsskyldighet behöver regleras i författning.

Arbetsförmedlingen skriver i en åiterrapportering till regeringen den 23 oktober 2020 att de inte bedömer att den planerade reformeringen kräver förändringar i den grundläggande strukturen för kontrollen av individersättningar som finns i dag, däribland kravet på fristående aktörer att rapportera när de arbetssökande inte sköter sina åtaganden. Däremot behövs ett utvecklingsarbete för att säkerställa att kontrollverktygen anpassas på ett ändamålsenligt sätt till kommande förutsättningar. I åiterrapporteringen framkommer även att Arbetsförmedlingen, i ett reformerat system, kommer behöva utveckla sitt arbete med att upptäcka och åtgärda eventuella brister i de fristående aktörernas avvikelserapporter. De skriver att ett sätt för dem att förbättra kontrollen av avvikelserapportering kan vara att de utvecklar en systematisk och/eller automatiserad bedömning av om avvikelserapporteringen sker i förväntad eller genomsnittlig omfattning. Den informationen kan vara en grund för närmare granskning av en fristående aktör.⁵¹

7.1 Uppgiftsskyldigheten bör regleras i författning enligt Arbetsförmedlingen

När fristående aktörer i större utsträckning kommer att utföra matchande och rustande insatser kommer en stor del av informationen om den arbetssökande inte längre finnas hos Arbetsförmedlingen, utan hos de fristående aktörerna. I dag regleras de fristående aktörernas uppgiftsskyldighet i avtal. I åiterrapporteringen framgår att Arbetsförmedlingen menar att uppgiftsskyldigheten i stället bör regleras i en författning, för att säkerställa att de fristående aktörerna fullgör sin uppgiftsskyldighet när det gäller den information som Arbetsförmedlingen behöver för sin kontroll av individersättningar. Dessa regeländringar skulle även ge en extra tyngd åt att avvikelserapporterna är en viktig del i leverantörernas arbete och skyldigheter.⁵²

⁵¹ ”Förbereda för reformeringen av myndigheten”, Åiterrapport regleringsbrev 2020.

⁵² ”Förbereda för reformeringen av myndigheten”, Åiterrapport regleringsbrev 2020.



8 Slutsatser

Arbetsförmedlingen har kontrollansvaret för att arbetssökande som deltar i upphandlade arbetsförmedlingstjänster och får ersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket för rätt till ersättning. Kontrollen av de arbetssökande sker bland annat genom att de fristående aktörerna skickar en avvikelserapport till Arbetsförmedlingen när en arbetssökandes agerande inte följer uppgjord planering eller när de fristående aktörerna får kännedom om händelser som kan innebära att den arbetssökande genom sitt agerande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Arbetsförmedlingen har inte i och med införandet av KROM förändrat hur de arbetar med kontrollen av arbetssökande. Det framkommer i granskningen att de inte hann prioritera frågorna som rör kontrollfunktionen inför uppstarten av KROM. Arbetsförmedlingens kontroll av arbetssökande i KROM utförs därmed på samma sätt som för arbetssökande som deltar i andra upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Det gör att granskningens slutsatser inte bara kan begränsas till KROM, utan är giltiga för Arbetsförmedlingens kontroll av arbetssökande inom alla upphandlade arbetsförmedlingstjänster.

Även om Arbetsförmedlingen i och med KROM inte har förändrat hur de arbetar med kontrollen av arbetssökande, pågår ett utvecklingsarbete. Arbetsförmedlingen anser att avvikelserapporteringen generellt är ett bra system, men att det finns vissa utvecklingsbehov.


Med utgångspunkt i vad som framkommer i granskningen bedömer IAF att Arbetsförmedlingen har skapat förutsättningar för en väl fungerande kontrollfunktion genom avtal med samt information och stöd till de fristående aktörerna. Samtidigt bedömer IAF att Arbetsförmedlingen brister i sitt arbete med att följa upp och kontrollera de fristående aktörernas arbete med avvikelserapporteringen. Arbetsförmedlingen behöver därför utveckla, förbättra och systematisera kontrollen och uppföljningen av avvikelserapporter, för att säkerställa att avvikelserapporteringen sker enligt gällande krav.

IAF bedömer att Arbetsförmedlingen har skapat förutsättningar för en väl fungerande kontrollfunktion genom

- avtal mellan Arbetsförmedlingen och fristående aktörer
- information och stöd till de fristående aktörerna.

IAF bedömer att Arbetsförmedlingen brister i sin uppföljning och kontroll av fristående aktörers avvikelserapportering och behöver

- säkerställa att avvikelserapporteringen från de fristående aktörerna sker enligt Arbetsförmedlingens krav
- utveckla, förbättra och systematisera sin uppföljning och kontroll av de fristående aktörernas avvikelserapportering.



Arbetsförmedlingen står inför en reformering som innebär att fristående aktörer i ökad omfattning ska rusta och matcha arbetssökande. Därför är det viktigt att Arbetsförmedlingen säkerställer att de fristående aktörernas avvikelserapportering sker enligt gällande krav. Det är en förutsättning för en väl fungerande kontrollfunktion och för att upprätthålla likabehandling och rättssäkerhet. Om avvikelserapporteringen inte följer gällande krav, finns det en risk för att intentionerna med sanktionssystemet inte uppfylls. Det finns också en risk för att Arbetsförmedlingens myndighetsutövning flyttas över till de fristående aktörerna, trots att det inte finns något lagstöd för detta.

8.1 De fristående aktörernas skyldighet att avvikelserapportera är tydlig

IAF bedömer att de fristående aktörernas skyldighet att avvikelserapportera är tydlig, vilket är en förutsättning för en fungerande kontroll av arbetssökande som deltar i upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Arbetsförmedlingen reglerar skyldigheten att avvikelserapportera genom avtal. Dessutom erbjuder de information och stöd till de fristående aktörerna i form av bland annat ett webbaserat användarstöd och ett självvärderingsverktyg. Arbetsförmedlingen informerar även om kraven att avvikelserapportera i samband med avtalsgenomgång och uppstartsmöte.

De fristående aktörerna som intervjuades anser att det är tydligt vilka krav som ställs när det gäller avvikelserapporteringen. Det framkommer även i granskningen att Arbetsförmedlingen under de senaste åren har gjort vissa förtydligande i både avtalen med de fristående aktörerna och i strukturen på avvikelserapporten. Det pågår även ett arbete att ytterligare se över avvikelserapportens struktur. IAF bedömer att Arbetsförmedlingen har skapat förutsättningar för en väl fungerande kontrollfunktion genom avtal samt genom information och stöd till de fristående aktörerna.

8.2 Tidigare brister i avvikelserapportering förekommer fortfarande

I en granskning 2018 uppmärksammade IAF brister i avvikelserapporteringen från dåvarande kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen.⁵³ Den här granskningen visar att vissa av de tidigare bristerna kvarstår.

Det förekommer fortfarande att fristående aktörer lägger samman flera händelser som kan påverka en arbetssökandes rätt till ersättning i en avvikelserapport. En

⁵³ IAF 2018:14 ”Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollarbete”.




avvikelse rapport ska enligt Arbetsförmedlingens riktlinjer för avvikelserapportering upprättas för varje enskild händelse och skickas samma dag som händelsen inträffar. Arbetsförmedlingen framförde i intervjuerna att de har kännedom om bristen, men att de inte vet i vilken omfattning som det sker. Granskningen visar även att det fortfarande förekommer att fristående aktörer kontaktar arbetsökande innan de skickar en avvikelserapport, vilket riskerar att det sker en bedömning redan hos den kompletterande aktören. IAF konstaterar utifrån den här granskningen att vissa av de tidigare identifierade bristerna fortfarande förekommer. IAF bedömer att Arbetsförmedlingen behöver se till att de fristående aktörerna följer Arbetsförmedlingens krav på avvikelserapporteringen, för att säkerställa en väl fungerande kontrollfunktion.

Arbetsförmedlingen har kontrollansvaret för att arbetsökande som deltar i upphandlade arbetsförmedlingstjänster och får ersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket för rätt till ersättning. De fristående aktörerna är skyldiga att informera Arbetsförmedlingen om eventuella avvikelser. Det är sedan Arbetsförmedlingen som ska utreda vad som hänt. Om de fristående aktörerna inte följer kraven på avvikelserapportering, utan gör egna bedömningar av när en avvikelserapport ska skickas, riskerar Arbetsförmedlingens myndighetsutövande funktion att flyttas över till de fristående aktörerna, trots avsaknad av lagstöd för detta.

8.3 Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll behöver förbättras för att säkerställa en korrekt avvikelserapportering

För att säkerställa att de fristående aktörerna lämnar avvikelserapporter enligt de krav som Arbetsförmedlingen ställer, krävs att Arbetsförmedlingen följer upp och kontrollerar de fristående aktörernas arbete med avvikelserapporteringen. Granskningen visar att Arbetsförmedlingen har utarbetade rutiner för hur leverantörsuppföljning ska gå till, där information och dialog om kraven att avvikelserapportera är en del. Arbetsförmedlingen informerar om kraven att avvikelserapportera vid de återkommande leverantördialogerna med de fristående aktörerna. Avvikelse rapporteringen kan även följas upp genom tematiska granskningar, vilket Arbetsförmedlingen har planerat att genomföra i KROM.

Granskningen visar dock att Arbetsförmedlingen inte arbetar strukturerat med att fånga upp eventuella brister i avvikelserapporteringen. Arbetsförmedlingen har inte någon systematisk uppföljning och kontroll av hur väl de fristående aktörerna sköter avvikelserapporteringen, varken inom ramen för sin leverantörsuppföljning eller som en del i sitt övriga arbete med kontrollfunktionen.



Ett sätt att fånga upp eventuella brister i avvikelserapporteringen är med hjälp av Arbetsförmedlingens klagomålshantering. Arbetsförmedlare eller kontrollhandläggare på enheterna Granskning och kontroll kan till exempel lämna klagomål om de upptäcker brister i avvikelserapporter. Vid intervjun med kontrollhandläggare på enheterna Granskning och kontroll framkom att detta inte är något som de använder sig av i dagsläget. Två av de tre intervjuade kontrollhandläggarna kände inte heller till möjligheten att lämna klagomål.

IAF bedömer att Arbetsförmedlingen i dag inte kan säkerställa att avvikelserapporteringen sker enligt gällande krav. För att det ska vara möjligt behöver Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll av avvikelserapporteringen utvecklas och systematiseras. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen systematiskt arbetar med att följa upp eventuella risker och brister i avvikelserapporteringen, för att åtgärda och förebygga felaktigheter. Bristande uppföljning och kontroll kan minska incitamenten för de fristående aktörerna att följa avtalen. Det är även viktigt utifrån ett likabehandlings- och rättssäkerhetsperspektiv att Arbetsförmedlingen genom sin uppföljning och kontroll säkerställer en väl fungerande avvikelserapportering.

IAF konstaterar att det pågår ett arbete på Arbetsförmedlingen med att utveckla uppföljningen och kontrollen av avvikelserapporteringen. Det är dock för tidigt att bedöma effekterna av dessa åtgärder.

8.4 Redogörelse för åtgärder

IAF begär inte någon uppföljning från Arbetsförmedlingen utifrån den här implementeringsgranskningen. Granskningens resultat och slutsatser ska ses som ett bidrag till Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete inför kommande reformering av Arbetsförmedlingen, när fristående aktörer i ökad omfattning ska rusta och matcha arbetssökande.



Bilaga 1: Källor

Författningar

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

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Kungörelsen (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Andra publikationer

Arbetsförmedlingen, ”Förbereda för reformeringen av myndigheten, Återrapport regleringsbrev 2020”.

Arbetsförmedlingen, ”Införa utvecklande matchningstjänster – Lägesbeskrivning Rusta och matcha, Återrapport regleringsbrev 2020”.

IAF, ”Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollarbete”. Rapport 2018:14.

Övrigt

Arbetsförmedlingen, ”Allmänna villkor för upphandlade arbetsförmedlingstjänster”, Af-2017/00223538.

Arbetsförmedlingen, ”Frågor och svar om rusta och matcha”.

<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/rusta-och-matcha/fragor-och-svar-om-rusta-och-matcha>. Hämtat 2020-11-11.

Arbetsförmedlingen, ”Förfrågningsunderlag Kundval Rusta och matcha”, Af-2019/0043 5409.

Arbetsförmedlingen, ”Självvärdering för ökad kvalitet i rusta och matcha”
<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/aktuellt/nyheter-for-leverantorer/2020-06-17-sjalvvardering-for-okad-kvalitet-i-rusta-och-matcha>. Hämtat 2020-06-18.

Arbetsförmedlingen, ”Riktlinjer för avvikelserapportering”, Af-2019/0036 5522, Hämtat 2020-04-23.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd ”Rusta och matcha”, AFHS 1/2020, version 1.

Ekonomistyrningsverket, ”Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen”.

Ekonomistyrningsverket, ”Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen”.

Information från Arbetsförmedlingens intranät Vis, ”Klagomål på leverantörer av externt upphandlade arbetsförmedlingstjänster”. Hämtat 2020-11-19.

Information från Arbetsförmedlingens intranät Vis, ”PDM tar hjälp av bedömningsstöd vid vissa beslut”. Hämtat 2020-12-08.

Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, 2020-10-23.



Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, 2020-11-13.

Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, 2020-11-27.

Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, 2021-02-10.



Bilaga 2: Förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknads-politiska insatser

6 kap. Varning och avstängning från rätt till ersättning

2 § En programdeltagare ska varnas om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl inte har

1. medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,
2. lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
3. besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt,
4. deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet,
5. sökt anvisat lämpligt arbete,
6. sökt anvisad utbildning, eller
7. aktivt sökt lämpliga arbeten.

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

3 § En programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl

1. avvisat ett erbjudet lämpligt arbete,
2. avvisat en utbildning som han eller hon har anvisats att söka och är antagen till,
3. genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller
4. avvisat en erbjuden insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet.

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

4 § En programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar om han eller hon under programtid



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

Programdeltagaren ska dock stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att anställningen skulle ha varit högst 10 dagar.

12 § Arbetsförmedlingen prövar frågor om varning och avstängning enligt 2, 3 och 4 §§. När avstängning har beslutats ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet samt om grunden för avstängning och dagen då grunden för avstängning inträffade.

14 § Ärenden om varning eller avstängning ska prövas skyndsamt.

Ett beslut om varning eller avstängning gäller omedelbart.

Postadress:
IAF
Box 210
641 22 Katrineholm

Telefon: 0150 - 48 70 00
Fax: 0150 - 48 70 02
E-post: iaf@iaf.se
Webbplats: www.iaf.se

