

Rapport 2024:1

Arbetsförmedlingens återkallanden av anvisningar till program

Återkallanden av orsaken *missköter sig eller stör
verksamheten* i tre ramprogram



IAF:s tillsyn

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. Vi utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och gör uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen. Vi granskar Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen och av ärenden om återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program, samt av Arbetsförmedlingens utbetalningar av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Vidare granskar vi Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden om varning och avstängning från aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen och Försäkringskassans handläggning av ärenden om avstängning från sådan ersättning. Vi följer utvecklingen inom våra tillsynsområden och tar de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.

Vi verkar för att Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan tillämpar bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor samt i tillhörande förordningar och föreskrifter likformigt och rättvist. Vi verkar även för att säkerställa att arbetslöshetsersättning betalas ut endast till de personer som är berättigade till det. Det gör vi bland annat genom att påtala de brister vi finner till de aktörer vi granskar, och Arbetsförmedlingen ska till regeringen och IAF redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas för att avhjälpa bristerna. När det gäller arbetslöshetskassorna får vi dessutom meddela erinringar och förelägga en arbetslöshetskassa att vidta åtgärder.

Vi för statens talan i domstol och utfärdar föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringens område. Vi bidrar även till att förtydliga regelverket genom yttranden till bland annat Högsta förvaltningsdomstolen.



Förord

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att anvisa arbetssökande till arbetsmarknadspolitiska program och ska återkalla anvisningen när deltagaren inte längre uppfyller villkoren för att delta i programmet. När Arbetsförmedlingen återkallar anvisningen mister programdeltagaren sin plats i programmet och ersättning som aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i tidigare granskningar bedömt att det finns utrymme för förbättringar i Arbetsförmedlingens regeltillämpning vid återkallande av anvisningar.

I den här rapporten redovisar IAF en granskning om Arbetsförmedlingens handläggning av återkallande av anvisningar sker på ett rättssäkert och jämställt sätt. Vi inriktar oss på återkallade anvisningar särskilt i Arbetsförmedlingens ramprogram jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogram.

Arbetsförmedlingen har fått möjlighet att faktagranska kapitel 1–9 i rapporten.

Granskningen har genomförts av Tomas Brandt, Tuula Forsberg, Annika Hellberg och Urban Nilsson. I arbetet har även Jessica Edelbro Laurell, Linnea Tåkvist, Patrick Karabona och Emilie Loblom deltagit. Rapporten föredrogs av Tuula Forsberg. Vid den slutliga beredningen av ärendet deltog enhetscheferna Jessica Idbrant, Carolina Stiwenius och Mikaela Glod. Enhetschefen för granskningsenheten har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 31 januari 2024

Cathrine Carlberg
Enhetschef

Tuula Forsberg
Utredare



Sammanfattning

IAF har granskat Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden om återkallanden av programanvisningar. Syftet är att granska om Arbetsförmedlingen följer bestämmelserna för återkallanden av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program. Syftet är också att identifiera om det finns skillnader i handläggningen av återkallanden för kvinnor och män.

År 2022 beslutade Arbetsförmedlingen om cirka 16 700 återkallanden inom ramprogrammen jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet¹. De flesta återkallanden gjordes inom jobb- och utvecklingsgarantin. Samma år fick Arbetsförmedlingen in 522 omprövningar av återkallanden inom de tre programmen. Av dem ledde 15 procent till bifall, vilket innebär att beslutet om återkallande ändrades.

IAF har ärendegranskat 395 återkallade anvisningar som Arbetsförmedlingen beslutade om under det sista kvartalet 2022. Ärendegranskningen omfattar Arbetsförmedlingens handläggning av samtliga återkallanden i de tre ramprogrammen av en återkallandeorsak: *missköter sig eller stör verksamheten*. Den orsaken är en mindre del av samtliga återkallanden och andelen har minskat de senaste fem åren. Vi har också genomfört intervjuer, en sambandsanalys, en textanalys av beslutsmotiveringar och tagit fram deskriptiv statistik. Dessa metoder och resultat omfattar fler återkallandeorsaker än bara *missköter sig eller stör verksamheten*.

IAF:s övergripande slutsats är att Arbetsförmedlingens handläggning brister i rättssäkerhet och likabehandling vid återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program. Vår slutsats är också att det inte finns tecken på systematiska skillnader i Arbetsförmedlingens handläggning av återkallanden utifrån programdeltagarnas kön.

Arbetsförmedlingen brister i regeltillämpning

IAF riktar kritik mot Arbetsförmedlingen

- för att de återkallar anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet utan rättslig grund
- för att de felaktigt tillämpar återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten*
- för att beslutsmotiveringarna och kommunikeringarna är bristfälliga.

¹ Programnamnet etableringsprogram används genomgående i rapporten för att beteckna etableringsinsatser enligt 1 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.



IAF bedömer att Arbetsförmedlingen återkallar anvisningar felaktigt. Det gäller både att Arbetsförmedlingen återkallar utan rättslig grund och väljer fel återkallandeorsak. IAF:s ärendegranskning visar att mer än en tredjedel av de återkallade anvisningarna av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten* i de tre ramprogrammen i stället skulle ha lett till bland annat en underrättelse eller så skulle programdeltagaren ha skrivits ut. IAF menar att om Arbetsförmedlingen återkallar utan grund medför det att programdeltagaren felaktigt förlorar rätten att delta i programmet och förlorar sin ersättning under en längre period.

I de ärenden där IAF har bedömt att det fanns grund för att återkalla visar resultatet att det är vanligt att Arbetsförmedlingen hade valt fel återkallandeorsak. Bestämmelserna om återkallande är förordningsstyrda och IAF menar att avsaknaden av mer detaljerade bestämmelser innebär att Arbetsförmedlingens handläggargröd tydligt behöver beskriva hur arbetsförmedlarna ska tillämpa reglerna. Granskningen visar att Arbetsförmedlingen behöver fortsätta arbeta med att förtydliga handläggargröden. Om Arbetsförmedlingen väljer fel återkallandeorsak påverkar det programdeltagarens rätt att få en ny anvisning. IAF menar att val av fel återkallandeorsak kan medföra att deltagare inte behandlas lika i likvärdiga situationer.

Granskningen visar även att det finns brister i Arbetsförmedlingens beslutsmotiveringar och kommuniceringar. En vanlig brist är att kommuniceringsbrev saknar hänvisning till rätt förordning. Beslutsmotiveringarna är ofta korta och det framgår inte alltid vilka omständigheter som ligger till grund för återkallandet. IAF menar att det är av vikt att beslutsmotiveringen tydligt redovisar vilka skäl som ligger till grund för att anvisningen återkallas.

Arbetsförmedlingens handläggning av återkallanden av anvisningar skiljer sig åt mellan regioner och mellan program

Det finns betydande skillnader i hur stora bristerna i regeltillämpningen är mellan Arbetsförmedlingens regioner, men även mellan programmen. Det medför en risk att programdeltagarna behandlas olika i likartade ärenden.

Granskningen visar att det skiljer sig mycket framför allt mellan regionerna men även mellan programmen bland annat när det gäller andelen med rättslig grund för återkallande och andelen med korrekt återkallandeorsak.

Det finns också skillnader i hur Arbetsförmedlingens regioner har organiserat sitt arbete med återkallanden och vilka kompetensutvecklingsinsatser de har genomfört. Det tycks ha betydelse för omfattningen av de brister vi funnit i vår granskning. IAF anser att det är av stor vikt att Arbetsförmedlingen behandlar lika ärenden lika.



Arbetsförmedlingen kommunicerar nästan alltid och kommuniceringstiden är oftast rimlig

Resultaten visar att Arbetsförmedlingen har kommunicerat programdeltagaren i de allra flesta fall innan beslut tagits om att återkalla programdeltagarens anvisning till ett program. Det vanligaste var att Arbetsförmedlingen kommunicerade skriftligt. IAF bedömer att Arbetsförmedlingen oftast gav programdeltagaren tillräckligt med tid att svara på kommunikeringen innan myndigheten fattade beslut om återkallande.

Inga systematiska skillnader mellan män och kvinnor

Vi har granskat skillnader mellan män och kvinnor utifrån flera metoder som könsuppdelad statistik, ärendegranskning, textanalys och intervjuer. Utifrån våra metoder ser vi inga tecken på att Arbetsförmedlingen behandlar manliga och kvinnliga programdeltagares ärenden olika.

Statistiken visar att det är vanligare att män i arbetsmarknadspolitiska program får sin anvisning återkallad än kvinnor. Samtidigt visar vår sambandsanalys att programdeltagarens kön har mycket liten betydelse för risken att få sin anvisning återkallad. Den viktigaste faktorn för att få sin anvisning återkallad är antalet underrättelser som programdeltagaren har fått före återkallandet.

Ärendegranskningen visar på några få skillnader utifrån kön, men tyder enligt vår bedömning inte på några systematiska skillnader i handläggningen.

Redogörelse för åtgärder

Arbetsförmedlingen ska skriftligt redogöra för vilka åtgärder som Arbetsförmedlingen har vidtagit eller planerar att vidta med anledning av de brister som redovisas. Redogörelsen ska skickas till IAF och Arbetsmarknadsdepartementet senast den 30 september 2024.



Innehåll

1	Inledning	10
1.1	Bakgrund till granskningen	10
1.2	Granskningens syfte, frågor och mål	10
1.3	Granskningens metoder	10
1.3.1	Granskning av hanteringen i enskilda ärenden	11
1.3.2	Intervjuer med arbetsförmedlare och två enheter	12
1.3.3	Deskriptiv statistik och sambandsanalys	12
1.3.4	Textanalyser av beslutsmotiveringar	13
1.4	Avgränsningar	13
1.5	Rapportens disposition och innehåll	14
2	Förutsättningar för återkallande av anvisningar	16
2.1	Återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program	16
2.1.1	Jobb- och utvecklingsgarantin	16
2.1.2	Etableringsprogrammet	17
2.1.3	Jobbgarantin för ungdomar	17
2.1.4	Ny anvisning till program	17
2.2	Gränsdragning mellan olika bestämmelser	18
2.3	Rättsfall om återkallande av anvisning	19
2.3.1	Särskilda skäl till återkallande	19
2.3.2	När programdeltagaren missköter sig eller stör verksamheten	20
2.4	Justitieombudsmannens inspektion	21
3	Rutiner för handläggning av återkallande	22
3.1	Kommunicering innan återkallande	22
3.2	Beslut och dokumentation om återkallande	22
3.3	Tolk och översättning	23
3.4	Val av återkallandeorsak enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd	23
4	Statistik över återkallade anvisningar och omprövningar	25
4.1	Statistik över återkallade anvisningar	25
4.1.1	Män i jobbgarantin för ungdomar får flest återkallanden i förhållande till antalet programdeltagare	25
4.1.2	Vissa skillnader i hur ofta regionerna återkallar	27
4.1.3	Återkallanden av särskilda skäl blir vanligare inom alla tre programmen	27
4.2	Faktorer som påverkar sannolikheten för ett återkallande	29
4.2.1	Flera tidigare underrättelser ökar risken för att få en anvisning återkallad	30
4.2.2	Ingen påtaglig skillnad i sambanden för kvinnor och för män	31
4.2.3	Skillnader mellan programmen och de två återkallandeorsakerna	32



4.3	Inga betydande könsskillnader i omprövningar av återkallanden.....	33
5	Arbetsförmedlingens organisering och systemstöd för återkallande.....	35
5.1	Organisering av arbetet med återkallanden.....	35
5.1.1	Varierande reflektioner om organiseringen	36
5.2	Kompetensutveckling verkar ha lett till förbättring av handläggningen.....	36
5.3	Arbetsförmedlingens systemstöd för handläggning av återkallande	37
5.3.1	Brister i dokumentation vid kommunikering.....	37
5.3.2	Systemstöden kan utvecklas	38
5.4	Olika stöd vid återkallande men likaväl en utmaning	39
5.4.1	Frågor om återkallanden är vanliga hos enheten Rådgivning.....	39
6	Arbetsförmedlingens kommunicering inför återkallande	41
6.1	Arbetsförmedlingen kommunicerar oftast inför ett återkallande	41
6.2	Var fjärde kommunicering var inte komplett	42
6.2.1	Stora skillnader mellan regioner	42
6.2.2	Skillnader mellan programmen.....	43
6.2.3	Vanligast att förordningen saknades	44
6.3	Kommuniceringstiden var oftast rimlig.....	45
6.3.1	Programdeltagare i jobbgarantin för ungdomar yttrade sig mer sällan	46
7	Beslut om återkallande	47
7.1	Beslut om återkallande fattades oftast direkt efter kommunikeringen	47
7.2	Var tredje beslut om återkallande saknade grund	48
7.2.1	Stora skillnader mellan regionerna	48
7.2.2	Stora skillnader mellan programmen.....	49
7.2.3	Flera ärenden borde hanterats inom sanktionssystemet	49
7.2.4	Ingen dokumentation om översättning	51
7.3	Korrekt att återkalla men ofta av fel orsak	52
7.3.1	Stora skillnader mellan regioner	52
7.3.2	Stora skillnader mellan programmen.....	53
8	Granskning och analys av beslutsmotiveringar	56
8.1	Hälften av beslutsmotiveringarna stämmer inte med det som tidigare har kommunicerats.....	56
8.2	Vanligt med korta beslutsmotiveringar oavsett orsak till återkallande	58
8.3	Innehållet i beslutsmotiveringarna	61
9	Risker för felaktiga utbetalningar	64
9.1	Ersättning trots en återkallad anvisning.....	64
9.2	Uteblivna underrättelser när programdeltagaren inte har deltagit i insatser	65



10	Slutsatser och bedömningar	67
10.1	Brister i Arbetsförmedlingens regeltillämpning.....	67
10.1.1	Arbetsförmedlingen återkallar utan rättslig grund.....	67
10.1.2	Arbetsförmedlingen väljer fel återkallandeorsak.....	68
10.1.3	Beslutsmotiveringar och kommuniceringar är bristfälliga	69
10.2	IAF:s bedömningar av Arbetsförmedlingens handläggning.....	69
10.2.1	Betydande skillnader mellan regionerna och mellan programmen	70
10.2.2	Arbetsförmedlingens dokumentation och dokumenthantering kan förbättras ...	71
10.2.3	Förekomst av ersättning efter återkallade anvisningar.....	71
10.2.4	Arbetsförmedlingen kommunicerar oftast och ger programdeltagaren en rimlig tid att svara.....	71
10.2.5	Inga tecken på systematiska skillnader utifrån kön	72
10.3	Redogörelse för åtgärder	72
	Källor	73
	Bilaga 1: Resultat från sambandsanalys.....	75
	Bilaga 2: Resultat från temamodellering	78
	Bilaga 3: IAF:s skala för bedömning av brister.....	80



1 Inledning

1.1 Bakgrund till granskningen

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. Om en programdeltagare missköter sig, stör verksamheten eller om det finns särskilda skäl ska Arbetsförmedlingen återkalla anvisningen till programmet. Återkallandet innebär att programdeltagaren mister både platsen i programmet och eventuell ersättning.

IAF har i en tidigare rapport uppmärksammat brister i Arbetsförmedlingens handläggning av återkallande av anvisning. Vi har bedömt att det kan ske förbättringar i både regeltillämpningen och ärendehanteringssystemet när det gäller Arbetsförmedlingens beslut att återkalla anvisningar. IAF har anmärkt bland annat mot att Arbetsförmedlingen i vissa fall valt fel orsak vid återkallade. IAF har också riktat kritik mot att Arbetsförmedlingen i vissa situationer felaktigt tillämpat reglerna för återkallande av anvisning när förseelserna skulle ha lett till underrättelser om sanktion enligt reglerna i sanktionssystemet.²

1.2 Granskningens syfte, frågor och mål

Syftet är att granska om Arbetsförmedlingen följer bestämmelserna för återkallanden av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program. Syftet är också att identifiera om det finns skillnader i handläggningen av återkallanden för kvinnor och män.

Den övergripande frågan är: Handlägger Arbetsförmedlingen återkallanden av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program på ett jämställt och rättssäkert sätt?

IAF vill genom granskningen verka för att Arbetsförmedlingen säkerställer en mer rättssäker handläggning av återkallanden och få kunskap om eventuella skillnader i Arbetsförmedlingens handläggning av återkallanden mellan män och kvinnor.

1.3 Granskningens metoder

I det här avsnittet redogör vi för hur vi har genomfört granskningen och vilken typ av ärenden vi har granskat. Vår granskning innefattar följande metoder:

² IAF 2019:13 Återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program.



- granskning av hanteringen i enskilda ärenden
- intervjuer
- deskriptiv statistik och sambandsanalys
- textanalys av beslutsmotiveringar.

1.3.1 Granskning av hanteringen i enskilda ärenden

Vi har granskat enskilda ärenden för att bedöma om Arbetsförmedlingen följer bestämmelser i handläggningen av återkallande av anvisningar. Vår målpopulation för ärendegranskningen är återkallade anvisningar av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten*, där beslutet om återkallande fattades under det fjärde kvartalet 2022 inom etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar.³ Vi har genomfört ärendegranskningen som en totalundersökning, vilket innebär att vi granskade samtliga 395 ärenden i målpopulationen som vi hade åtkomst till⁴. För en fördjupad beskrivning av statistikens framställning och kvalitet för ärendegranskningen, se de fristående bilagorna Kvalitetsdeklaration och Statistikens framställning.

Tabell 1: Antal återkallanden av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten* uppdelat på kön, kvartal 4, 2022.

Program	Kvinnor	Män	Båda könen
Etableringsprogrammet	5	12	17
Jobb- och utvecklingsgarantin	85	170	255
Jobbgarantin för ungdomar	34	89	123
Samtliga program	124	271	395

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

Våra granskningsområden i ärendegranskningen är främst


- Arbetsförmedlingens kommunikering till programdeltagaren
- grund för återkallande
- val av återkallandeorsak i beslut.

Vi har ärendegranskat återkallanden av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten* som är en mindre del av samtliga återkallanden. Därför ska resultaten från ärendegranskningen inte generaliseras till att gälla Arbetsförmedlingens återkallanden av andra orsaker.

För samma målpopulation har vi också granskat i Arbetsförmedlingens informationssystem AIS om Arbetsförmedlingen har skickat underrättelser om sanktion sex månader före beslutet om återkallande. Fokus har varit händelser när

³ I rapporten förkortas programmen på följande sätt: etableringsprogrammet (ETP), jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) samt jobbgarantin för ungdomar (UGA).

⁴ Utöver de 395 ärendena var 6 ärenden bortfall. Målpopulationen var därmed totalt 401 ärenden.



programdeltagaren inte har deltagit i en insats. Vi har också undersökt om deltagaren har fått ersättning för de tillfällena hen inte deltagit i insatsen. Vi har vidare granskat om det finns programdeltagare som har fått ersättning innan 45 dagar löpt ut efter återkallandet. Läs mer om förutsättningar för ny anvisning i avsnitt 2.1.4.

1.3.2 Intervjuer med arbetsförmedlare och två enheter

IAF har intervjuat sammanlagt åtta arbetsförmedlare som har erfarenhet att återkalla anvisningar vid fyra av Arbetsförmedlingens sex geografiska regioner. Syftet med intervjuerna var att få arbetsförmedlarnas perspektiv på arbetet med återkallande av anvisning. I region Syd och Stockholm Gotland intervjuade vi arbetsförmedlare som hade genomgått Arbetsförmedlingens riktade kompetensutveckling om återkallande under 2022. Kompetensutvecklingen har sett olika ut och haft olika omfattning i de två regionerna. I region Väst och Nord intervjuade vi arbetsförmedlare som hade erfarenhet av att återkalla anvisningar men inte hade genomgått någon särskild kompetensutveckling de senaste åren.

Vi har genomfört en intervju med två handläggare från Arbetsförmedlingens enhet Omprövning. Syftet med intervjun var att ta del av enhetens erfarenheter av omprövningar av återkallanden. Enheten Omprövning ansvarar för Arbetsförmedlingens centrala omprövningsfunktion och omprövar beslut enligt de arbetsmarknadspolitiska förordningarna.

Vi har också genomfört en intervju med två handläggare från enheten Rådgivning för att ta del av enhetens erfarenheter av frågor om återkallanden som arbetsförmedlare ställer till enheten. Enheten ansvarar för rådgivning och stöd till Arbetsförmedlingens medarbetare om tolkning och tillämpning av de bestämmelser som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, där återkallande av anvisning är en del.

1.3.3 Deskriptiv statistik och sambandsanalys

Vi har tagit fram deskriptiv statistik för återkallade anvisningar samt för omprövningar av återkallanden för manliga och kvinnliga programdeltagare över tid. Syftet är att visa hur återkallanden har utvecklats och om utvecklingen skiljer sig för manliga och kvinnliga programdeltagare.

Vi har även gjort en sambandsanalys i form av en multipel logistisk regressionsanalys, för att ge en fördjupad bild av vilka faktorer som påverkar⁵ sannolikheten att få ett återkallande. I sambandsanalysen ingår samtliga programdeltagare som var inskrivna i etableringsprogrammet, jobb- och

⁵ Vi kan dock inte dra slutsatser om kausala orsakssamband mellan faktorerna och sannolikheten för återkallanden utifrån de analysmetoder som vi använder i den här rapporten.



utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar under 2022. Utfallet av intresse, den beroende variabeln, är sannolikheten för att ha fått minst ett återkallande under 2022⁶. Se även en kortfattad metodbeskrivning i avsnitt 4.2.

Källa till den deskriptiva statistiken i avsnitt 4.1 och sambandsanalysen i 4.2 är IAF:s statistik- och tillsynsdatas, data hämtades den 16 augusti 2023. Vid ett nytt uttag kan statistiken påverkas något, eftersom beslut kan tillkomma i efterhand. Källa till statistiken över omprövningar av återkallanden i avsnitt 4.3 är Arbetsförmedlingen, data mottogs i september 2023.

1.3.4 Textanalyser av beslutsmotiveringar

Vid ett beslut om återkallande skriver Arbetsförmedlingen en motivering som framgår i beslutsbrevet till arbetssökande. Vi har genomfört textanalyser, dels genom att ta fram statistik över antalet ord i beslutsmotiveringarna, dels genom att analysera texternas innehåll genom så kallad temamodellering⁷. Analyserna omfattar beslutsmotiveringar för återkallanden inom etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar som beslutades under det fjärde kvartalet 2022. Syftet var att sammanfatta och analysera innehållet i beslutsmotiveringarna, beskriva hur långa beslutsmotiveringarna är samt undersöka om det finns några skillnader utifrån återkallandeorsak, program, programdeltagarens kön och region. Beslutsmotiveringarna beställdes från Arbetsförmedlingen och mottogs i augusti 2023.


1.4 Avgränsningar

Innan granskningen genomförde vi en förstudie för att besluta om granskningens avgränsningar och metodval. Avgränsningar berörde främst vilka program och återkallandeorsaker vi avsåg att ärendegranska. Vi valde utifrån förstudien att avgränsa den kommande ärendegranskningen till att omfatta återkallanden av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten* i programmen jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet. Våra motiveringar till avgränsningen:

- I pilotärendegranskningen bedömde vi i flera fall att återkallanden av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten* borde ha återkallats av orsaken *särskilda skäl*.

⁶ Ett mindre antal arbetssökande har fått fler än ett återkallande under 2022. Då använder vi det sista återkallandet som beslutats under året.

⁷ Temamodellering är en icke-vägledad variant av maskininlärning som syftar till att ”vaska fram” underliggande (ibland abstrakta) teman ur en samling texter eller dokument.

- 
- Val av endast en återkallelseorsak *missköter sig eller stör verksamheten* kommer att ge oss bättre möjligheter att uttala oss om eventuella skillnader mellan män och kvinnor. Det innebär att vi kan göra en totalundersökning av Arbetsförmedlingens återkallanden i de tre ramprogrammen jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet. På så sätt kan vi undvika statistisk osäkerhet.
 - Vi bedömde att det fjärde kvartalet 2022 var en lämplig period att ärendegranska av flera skäl. Vi påbörjade pilotärendegranskningen i februari 2023 och ville granska så aktuella återkallanden som möjligt. Vi tog hänsyn till att Arbetsförmedlingen genomförde kompetensutvecklingsinsatser om återkallande i maj och september 2022.

Vid val av granskningskriterier i ärendegranskningen har vi tagit hänsyn till Justitieombudsmannen (JO) återkommande granskningar om återkallande av anvisningar hos Arbetsförmedlingen, där JO har fokus på förvaltningsrättsliga brister i återkallandena. I vår ärendegranskning har vi framför allt fokuserat på bestämmelserna i programförordningarna och tillämpningen av det som framgår i Arbetsförmedlingens handläggarstöd. Vi har också valt granskningskriterier där vi övergripande granskar hur Arbetsförmedlingen har tillämpat förvaltningslagen i samband med återkallande.

1.5 Rapportens disposition och innehåll

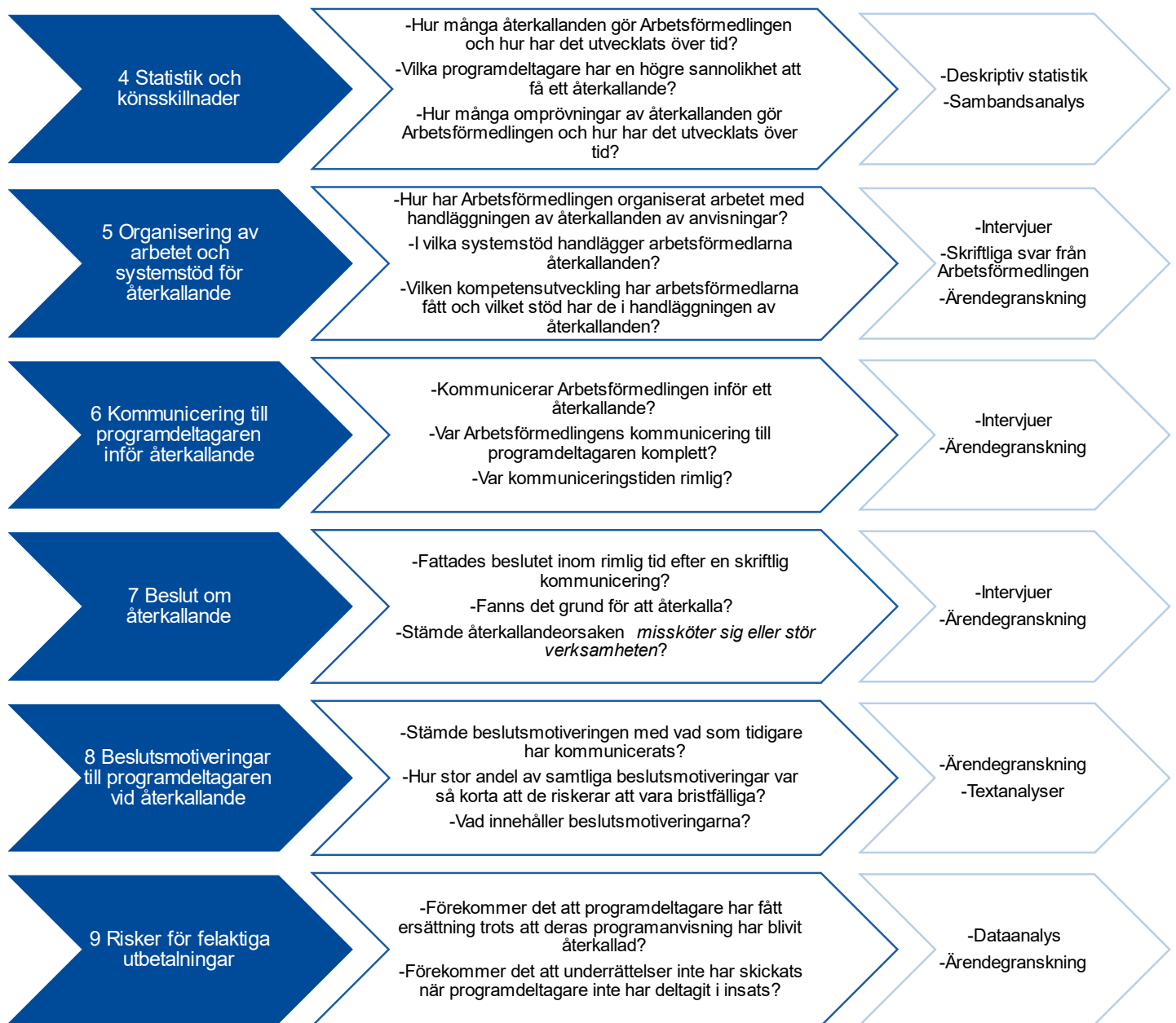
I kapitel 1 redogör vi för bakgrunden till vår granskning, syftet med den och vilka frågor vi har haft för avsikt att besvara. Vi beskriver även övergripande vilka metoder vi har använt och granskningens avgränsningar. I kapitel 2 sammanfattar vi de bestämmelser, vägledningar och rättsfall som är relevanta för granskningen. Vi redogör också för JO:s granskning av Arbetsförmedlingens återkallade anvisningar. I kapitel 3 beskriver vi bestämmelser om en myndighets beredning av ett ärende som framgår av förvaltningslagen. Vi redogör för Arbetsförmedlingens rutiner för handläggning vid återkallande av anvisning och delar av Arbetsförmedlingens handbok för förvaltningsrätt.

I kapitel 4–9 presenterar vi granskningens resultat. Figur 1 sammanfattar översiktligt varje kapitels tema, frågeställningarna som vi besvarar samt vilka metoder vi har använt.

I kapitel 10 redogör vi för våra slutsatser och bedömningar. Kapitlet innehåller även IAF:s bedömningar av de brister vi funnit i vår granskning när Arbetsförmedlingen återkallar anvisningar.



Figur 1: Översikt av granskningens resultatkapitel 4–9 samt frågeställningar och metoder för varje kapitel.





2 Förutsättningar för återkallande av anvisningar

I det här kapitlet sammanfattar vi de regler och den vägledning som gäller för Arbetsförmedlingens arbete med att återkalla anvisning. Vi beskriver de parallella bestämmelserna för program som handlar om utskrivning samt sanktioner för programdeltagare som missköter sig. Vi redogör även för rättsfall och JO:s granskning av ärenden om återkallanden av anvisningar.

2.1 Återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program

Om programdeltagare inte följer bestämmelserna när de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska Arbetsförmedlingen återkalla anvisningen till programmet. Återkallandet innebär att programdeltagaren mister både platsen i programmet och eventuell ersättning. Återkallande av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin, etableringsprogrammet och jobbgarantin för ungdomar regleras i respektive programförordning:

15 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin
12 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar
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.

För den grupp programdeltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som inte tidigare har fått eller kan få arbetslöshetsersättning, är ersättningen inom programmet begränsad till 450 dagar. När dagarna förbrukats kan deltagarna inte sanktioneras med varning eller avstängning från rätt till ersättning eftersom de deltar utan att få ersättning. För dem tillämpas i stället fyra ytterligare återkallelsegrunder. Utöver *missköter sig eller stör verksamheten* och *särskilda skäl* kan deltagaren 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.⁸

2.1.2 Etableringsprogrammet

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.⁹

Programdeltagare som befinner sig i etableringsprogrammets inledande kartläggningsfas omfattas inte av sanktionsreglerna.¹⁰ Däremot kan anvisningen återkallas även under kartläggningsfasen.¹¹

2.1.3 Jobbgarantin för ungdomar

En anvisning till jobbgarantin för ungdomar ska återkallas om den som anvisats

- missköter sig eller stör verksamheten eller
- om det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla den.¹²

2.1.4 Ny anvisning till program

Möjlighet att på nytt anvisa till programmet efter återkallandet skiljer sig åt beroende på orsaken till återkallandet. Ny anvisning efter ett återkallande på grund av att programdeltagaren *missköter sig eller stör verksamheten* är möjlig inom alla tre programmen. Det gäller under förutsättning att deltagaren efter återkallandet varit inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen under 45 dagar, där aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning skulle ha lämnats.

⁸ 15 § andra stycket förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 2 kap. 8 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁹ 21 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁰ 6 kap. 1 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

¹¹ 21 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹² 12 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Programdeltagaren ska dessutom ha anmält sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen inom 60 dagar från återkallandet.¹³

Ny anvisning till etableringsprogrammet är också möjlig efter återkallad anvisning på grund av *särskilda skäl*¹⁴. Däremot finns det inte någon rätt till ny anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar efter återkallandet, om anvisningen återkallats på grund av *särskilda skäl*. I sådana fall måste den arbetssökande i stället på nytt kvalificera sig till programmet innan en ny anvisning kan ske.¹⁵

2.2 Gränsdragning mellan olika bestämmelser

Det finns parallella bestämmelser mellan återkallande, utskrivning och sanktion.

Arbetsförmedlingen kan avbryta deltagandet i ett program i förtid genom att skriva ut deltagaren från programmet. Grund för utskrivning är bland annat arbete på heltid, studier på heltid, föräldradidighet med föräldrapenning eller sjukfrånvaro på heltid.¹⁶ Det finns vissa skillnader i bestämmelserna om utskrivning mellan programmen. Inom etableringsprogrammet kan en deltagare även skrivas ut om deltagaren inte längre kan delta i programmet på grund av ett annat hinder som har anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen, eller om deltagaren

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 leverantör som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, 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.

¹³ 16 § förordningen (2007:414) om jobb – och utvecklingsgarantin, 22 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt 13 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

¹⁴ 22 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁵ 5 § förordningen (2007: 414) om jobb – och utvecklingsgarantin, 5 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

¹⁶ 13 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 17 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och 10 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.



bedöms helt sakna förmåga att delta i insatser inom programmet.¹⁷

Förutom bestämmelser om återkallande och utskrivning finns det bestämmelser om sanktioner för programdeltagare som missköter sig. Sanktionsbestämmelserna om varning och avstängning från rätt till ersättning tillämpas för deltagare som har aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning, med undantag för etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan.¹⁸

Om programdeltagaren missköter sig 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.¹⁹

När det gäller förordningsbestämmelserna om återkallande av anvisningar framgår det inte vad det är för typ av misskötsel som ska vara orsak till återkallande av anvisning. Misskötsel enligt reglerna om återkallande av anvisningar avser enligt förarbetena sådana händelser där programdeltagaren under deltagande i programmet uppträder på ett olämpligt sätt, till exempel är berusad eller inte följer ordningsregler. Händelser som innebär att programdeltagare missköter sig enligt sanktionsbestämmelserna, till exempel utan godtagbara skäl utebli från inbokade besök hos Arbetsförmedlingen eller inte lämna sin aktivitetsrapport i tid, är däremot händelser som ska hanteras inom sanktionssystemet.²⁰

För stöd vid tillämpning av rätt bestämmelse, och särskilt val av rätt återkallandeorsak, är arbetsförmedlarna hänvisade till Arbetsförmedlingens olika stöd, som handläggarsöd och enheten Rådgivning.

2.3 Rättsfall om återkallande av anvisning

Rättspraxis är sparsam avseende grunderna *missköter sig eller stör verksamheten* respektive *särskilda skäl* vid återkallande av anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Här redovisar vi tre exempel där domstolarna bedömt att någon av dessa grunder var aktuella.

2.3.1 Särskilda skäl till återkallande

Målet handlade om att deltagandet i programmet jobb- och utvecklingsgarantin inte hade lett till ett arbete och där Arbetsförmedlingen ansåg sig ha uttömt sina resurser.

¹⁷ 17–18 §§ förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

¹⁸ 6 kap. 1 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

¹⁹ 6 kap. 2 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

²⁰ Ds 2013:59 Åtgärder inom aktivitetsstödet s. 57 ff.



Frågan var om det kan utgöra *särskilda skäl* för att återkalla anvisningen. Under den tid som programdeltagaren varit anvisad till jobb- och utvecklingsgarantin hade Arbetsförmedlingen genomfört olika insatser för att syftet med hens deltagande i programmet skulle uppnås. Arbetsförmedlingen bedömde att åtgärderna var uttömda och ifrågasatte om deltagaren stod till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlingen bedömde att deltagaren skulle behöva ett omfattande stöd för att få ett arbete och att hen behövde avsevärd anpassning. Arbetsförmedlingen uttalade vidare att de saknade resurser och möjligheter att hjälpa deltagaren till en egen försörjning.

Högsta förvaltningsdomstolen fastställde underinstansernas domar. I målet är utrett att programdeltagaren genom anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin hade deltagit i en mängd aktiviteter och insatser utan att det hade lett till att hen fått ett arbete. Av utredningen framgick klart att Arbetsförmedlingen gjort vad som inom ramen för programmet ankommer på myndigheten. Det fanns därför *särskilda skäl* att återkalla deltagarens anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin.²¹

En annan dom gäller om det fanns *särskilda skäl* att återkalla en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsförmedlingen återkallade en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin, eftersom det inte varit meningsfullt att ha programdeltagaren kvar i programmet. Deltagaren hade erbjudits de insatser som varit möjliga och lämpliga enligt rådande omständigheter för att få hen i arbete. Hen hade inte undanhållits några insatser som kunnat ge önskat resultat. Kammarrätten uttalade att det klart framgick av utredningen att Arbetsförmedlingen gjort vad som inom ramen för programmet. Det hade därför funnits *särskilda skäl* att återkalla anvisningen.²²

2.3.2 När programdeltagaren missköter sig eller stör verksamheten

Återkallelsegrunden *missköter sig eller stör verksamheten* har prövats i ett avgörande. Kammarrätten bedömde det ostridigt att programdeltagaren haft giltiga skäl för sin frånvaro från inbokade möten. Det är också ostridigt att hen vetat om sina förhinder en tid före de inbokade mötena, men ändå vid upprepade tillfällen meddelat först samma dag att hen inte kunde komma. Hens agerande ledde till förseningar i planeringen. Sammantaget bedömde Kammarrätten att antalet möten som deltagaren uteblivit från utan att meddela sig i god tid, innebar att hens agerande utgjort en sådan misskötsamhet att Arbetsförmedlingen haft fog för att återkalla hens anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin.²³

²¹ Högsta förvaltningsdomstolens dom 2019-06-07 i mål nr 3454–18.

²² Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-05-05 i mål nr 879–19.

²³ Kammarrätten i Göteborgs dom 2021-03-19 i mål nr 6525–20.



2.4 Justitieombudsmannens inspektion

Under 2021 genomförde Justitieombudsmannen (JO) en inspektion vid Arbetsförmedlingens kontor i Malmö och Solna. JO:s granskning avsåg i första hand att kontrollera att myndighetens handläggning sker enligt förvaltningslagen²⁴ och de andra regelverk som styr den formella hanteringen av ärenden.

JO lyfter i sin rapport fram ett antal iakttagelser som rör centrala förvaltningsrättsliga frågor. Det gäller särskilt frågan om i vilken mån Arbetsförmedlingen, i sina beslut om återkallelse av anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin, uppfyller motiveringsskyldigheten i 32 § förvaltningslagen samt även tillämpningen av 15 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Problemet med bristfälliga beslutsmotiveringar har tidigare påtalats av JO. Arbetsförmedlingen har då uppgett att bristerna berott på att textfältet för motivering i myndighetens ärendehanteringssystem varit begränsat och att ett nytt skulle införas. Vid JO:s inspektion 2021 hade textfältet utökats. JO konstaterade att det utökade utrymmet många gånger hade varit tillräckligt för en godtagbar motivering men att det inte nyttjades. Bristerna kunde därför inte längre skyllas på ärendehanteringssystemet.

JO:s iakttagelse av kommunikation enligt 25 § förvaltningslagen är bland annat att Arbetsförmedlingen fattade beslut i direkt anslutning till att svarstiden löpt ut. Det ökar risken för att handlingar som lämnas in sent under kommunikeringstiden inte hinner nå fram innan beslutet fattas. JO:s bedömning är att Arbetsförmedlingen därför bör vänta några dagar efter det att tidsfristen löpt ut innan anvisningen återkallas. Även Arbetsförmedlingens egna granskningar om återkallande visade att det bör tydliggöras att beslut tidigast ska fattas först två dagar efter att kommunikeringstiden löpt ut.²⁵

JO uttalade också att de överväganden som görs i fråga om tolk och översättning ska dokumenteras samt att det är viktigt att kommuniceringsbrevens är tydliga och att de mallar som används justeras vid behov. JO uttalade därtill att det kan ifrågasättas om inte den enskilde i vissa av de granskade ärendena, i stället för att få sin anvisning återkallad, borde ha tilldelats en sanktion enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.²⁶

²⁴ Förvaltningslag (2017:900).

²⁵ Granskning av ärenden om återkallelse av jobb- och utvecklingsgarantin vid region Stockholm Gotland och region Syd. November 2022 och maj 2023.

²⁶ Justitieombudsmannens protokoll Dnr 1690–2021.



3 Rutiner för handläggning av återkallande

I det här kapitlet sammanfattar vi bestämmelserna om en myndighets beredning av ett ärende. Förutom lagbestämmelser har vi i kapitlet valt att återge delar av det som framgår av Arbetsförmedlingens handläggarstöd för jobb- och utvecklingsgarantin. Återkallande av anvisning beskrivs på liknade sätt i handläggarstöden för jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet.²⁷ I kapitlet återger vi även delar av Arbetsförmedlingens handbok för förvaltningsrätt.

3.1 Kommunicering innan återkallande

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske.²⁸

I Arbetsförmedlingens handbok *Förvaltningsrätt* framgår att det är lämpligast att kommunicering i Arbetsförmedlingens ärenden sker skriftligt. Fördelen med att uppgifter lämnas skriftligt är att det då inte råder någon oklarhet om vilken information som faktiskt har getts. Det framgår vidare att det inte finns något formellt hinder att kommunicering sker muntligt i vissa fall. Muntlig kommunicering kan i ett okomplicerat ärende vara tillräckligt, men handläggaren behöver säkerställa att parten kan ta till sig och förstå de uppgifter som hen tar del av.²⁹

Enligt handboken bör parten normalt få 14 dagar (10 arbetsdagar) på sig att yttra sig efter det att hen har fått del av handlingarna. Vid beräkning av kommuniceringstiden ska hänsyn tas till postgången.³⁰

3.2 Beslut och dokumentation om återkallande

Ett beslut ska innehålla en motivering till beslutet, information om vilka föreskrifter som tillämpats samt vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.³¹ Arbetsförmedlingens handbok tar upp utformningen av beslut.

²⁷ För etableringsprogrammet kan det finnas situationer där utskrivning kan tillämpas i stället för återkallande, som till exempel vid hinder för deltagande på grund av annat hinder.

²⁸ 25 § Förvaltningslag (2017:900).

²⁹ Arbetsförmedlingens handbok Förvaltningsrätt, AFHB 10/2014. Version 4.0, s. 22.

³⁰ Arbetsförmedlingens handbok Förvaltningsrätt, AFHB 10/2014. Version 4.0, s. 23.

³¹ 32 § Förvaltningslag (2017:900).



Ett beslut från en myndighet ska som utgångspunkt vara skriftligt. Ett beslut som kan antas påverka någon situation ska innehålla en klagörande motivering.³²

En myndighet är skyldig att dokumentera information som kommit in på ett annat sätt än genom en handling.³³ Skyldigheten är en grund för att garantera den enskildes rättssäkerhet och är en förutsättning för att säkerställa att det finns ett fullgott beslutsunderlag. Dokumentationsskyldigheten är även av vikt för partsinsyn i och kontroll av att handläggningen skett på ett korrekt sätt.³⁴

3.3 Tolk och översättning

Enligt förvaltningslagen ska en myndighet använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.³⁵

I Arbetsförmedlingens handbok framgår att regeln inte bara avser muntlig tolkning, utan även skriftlig översättning av handlingar. Det är Arbetsförmedlingen som i det enskilda fallet avgör om det finns behov av tolk eller översättare. Tolk kan exempelvis behöva anlitas om ärendet är viktigt. När en arbetssökande eller arbetsgivare får information som det kan leda till stora konsekvenser att inte förstå eller följa, är det särskilt viktigt att anlita tolk och översättare.³⁶

3.4 Val av återkallandeorsak enligt Arbetsförmedlingens handläggarsöd

Enligt Arbetsförmedlingens handläggarsöd för jobb- och utvecklingsgarantin, ska en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin återkallas om programdeltagaren *missköter sig eller stör verksamheten*. Om det finns en sanktionsgrund för händelsen ska den i stället hanteras inom sanktionssystemet.³⁷

³² Arbetsförmedlingens handbok *Förvaltningsrätt*, AFHB 10/2014. Version 4.0, s. 24–25.


³³ 27 § Förvaltningslag (2017:900).

³⁴ Prop. 2016/17:180 s. 78–79, 174–175.

³⁵ 13 § Förvaltningslag (2017:900).

³⁶ Arbetsförmedlingens handbok *Förvaltningsrätt*, AFHB 10/2014. Version 4.0, s. 29.

³⁷ Arbetsförmedlingens handläggarsöd *Jobb- och utvecklingsgarantin*, AFHS 9672011. Version 26, s. 27–30.



Arbetsförmedlingen ger tre exempel på när återkallelsegrunden *missköter sig eller stör verksamheten* kan tillämpas

- Deltagaren försvårar deltagandet i programmet genom att inte följa regler eller uppträder hotfull och aggressivt gentemot Arbetsförmedlingen, anordnaren, eller andra deltagare.
- Deltagare vistas utomlands under tiden i programmet och vistelsen har inte godkänts av Arbetsförmedlingen (det finns en hänvisning till Arbetsförmedlingens rättsliga ställningstagande med tillhörande fallbeskrivningar).
- Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, som inte längre får ersättning efter 450 ersättningsdagar kan vid upprepad misskötsel få sitt program återkallat för händelser som annars hade lett till sanktioner, till exempel när deltagaren inte medverkar till att upprätta en handlingsplan.

Det framgår av Arbetsförmedlingens handläggarstöd att en anvisning till programmet ska återkallas om det i övrigt finns *särskilda skäl* för återkallelse. Orsaken kan användas när ingen annan återkallelsegrund eller utskrivningsorsak finns. Det framgår också att det ställs höga krav på dokumentation när orsaken *särskilda skäl* används.

Sju exempel på när återkallelsegrunden *särskilda skäl* kan tillämpas

- Deltagare vill uttryckligen lämna programmet.
- Syftet med programmet kan inte uppnås. Till exempel när olika insatser har prövats men inte lett till något resultat och Arbetsförmedlingens resurser är uttömda.
- Deltagaren är helt förhindrad att delta. Till exempel om deltagaren har fått avslag på sin ansökan om förlängt uppehållstillstånd eller deltagaren blir förhindrad att delta i programmet på grund av avsaknad av barnomsorg.
- Deltagaren har varit frånvarande så länge att Arbetsförmedlingen bedömer att hen har upphört att delta i programmet. Vid okänd frånvaro bör deltagaren efter 14 dagars sammanhängande frånvaro kommuniceras om att programmet kan komma att återkallas efter 30 dagars sammanhängande frånvaro.
- Deltagaren har felaktigt anvisats till programmet, till exempel när deltagaren arbetar, driver företag, studerar eller inte har rätt att arbeta i Sverige.
- Deltagaren uppnår åldern för garantipension.
- Deltagaren avlider.



4 Statistik över återkallade anvisningar och omprövningar

I det här kapitel redovisar vi statistik över Arbetsförmedlingens återkallade anvisningar och omprövningar av återkallanden. I kapitlet ingår återkallanden av samtliga återkallandeorsaker inom etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar. Vi visar först statistik över återkallanden 2022 samt under perioden 2018–2022 inom de tre programmen. Genom sambandsanalyser beskriver vi sedan vilka faktorer som påverkar sannolikheten att få ett återkallande inom de tre programmen. Slutligen visar vi statistik över antalet omprövningar av återkallade anvisningar 2018–2022.

4.1 Statistik över återkallade anvisningar

4.1.1 Män i jobbgarantin för ungdomar får flest återkallanden i förhållande till antalet programdeltagare

År 2022 återkallade Arbetsförmedlingen knappt 16 700 anvisningar av samtliga återkallandeorsaker inom etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar, vilket framgår i Tabell 2. Inom de tre programmen var drygt 7 100 återkallanden för programdeltagande kvinnor och knappt 9 600 återkallande för programdeltagande män. Flest återkallanden gjordes inom jobb- och utvecklingsgarantin, med knappt 13 500 återkallanden 2022. Inom jobbgarantin för ungdomar gjordes drygt 3 000 återkallanden och inom etableringsprogrammet knappt 200 återkallanden 2022, för båda könen sammantaget. Under 2022 var antalet programdeltagare av båda könen drygt 204 400 i jobb- och utvecklingsgarantin, knappt 37 100 i jobbgarantin för ungdomar och drygt 19 200 i etableringsprogrammet.

I tabell 2 visar vi även antalet återkallanden per 100 programdeltagare. Det underlättar jämförelser mellan program och kön eftersom måttet tar hänsyn till att antalet programdeltagare skiljer sig åt mellan grupperna. Även i förhållande till antalet programdeltagare gjorde Arbetsförmedlingen fler återkallanden för programdeltagande män inom de tre programmen än för kvinnor, 7,5 återkallanden per 100 programdeltagare för männen, jämfört med 5,8 för kvinnorna. Gruppen med högst antal återkallande per 100 programdeltagare var män inom jobbgarantin för ungdomar, 8,9, och gruppen med lägst var kvinnor inom etableringsprogrammet, 0,8. En anledning till förhållandevis få återkallanden inom etableringsprogrammet kan vara att det som kan leda till ett återkallande inom de två andra programmen i stället

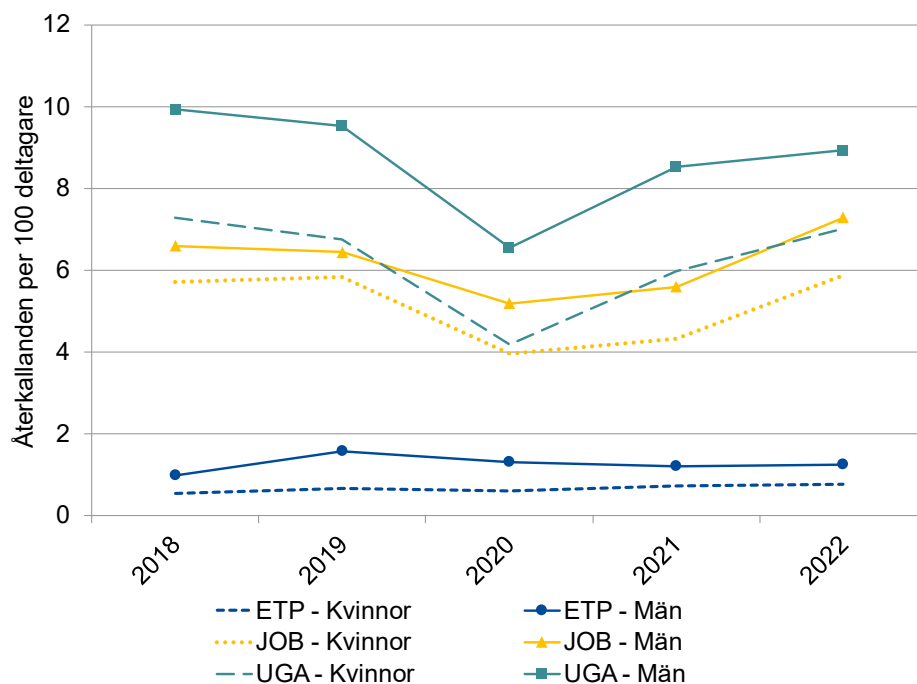
kan leda till en utskrivning inom etableringsprogrammet. Läs mer om skillnader mellan programmen i avsnitt 2.2.

Tabell 2: Antal återkallanden och antal per 100 programdeltagare 2022, uppdelat på program och kön.

Program	Kvinnor		Män		Båda könen	
	Återkallanden	Återkallanden per 100 deltagare	Återkallanden	Återkallanden per 100 deltagare	Återkallanden	Återkallanden per 100 deltagare
Etableringsprogrammet	83	0,8	105	1,3	188	1,0
Jobb- och utvecklingsgarantin	5 967	5,9	7 502	7,3	13 469	6,6
Jobbgarantin för ungdomar	1 060	7,0	1 959	8,9	3 019	8,1
Totalsumma	7 110	5,8	9 566	7,5	16 676	6,7

Under perioden 2018–2022 utvecklades antalet återkallanden per 100 programdeltagare relativt likartat för kvinnor och män inom respektive program. Det framgår i figur 2. Inom jobb- och utvecklingsgarantin (förkortat JOB i figuren), samt inom jobbgarantin för ungdomar (UGA) minskade antalet återkallanden per 100 programdeltagare för båda könen från 2018 till 2020, för att sedan öka från 2020 till 2022. Inom etableringsprogrammet (ETP) gjordes betydligt färre återkallanden per 100 programdeltagare under hela perioden jämfört med inom de två andra programmen. För män inom etableringsprogrammet ökade antalet från 2018 till 2019 för att sedan minska något, för kvinnor inom samma program ökade antalet något sett till hela perioden 2018–2022.

Figur 2: Återkallanden per 100 programdeltagare 2018–2022 per program och kön.





4.1.2 Vissa skillnader i hur ofta regionerna återkallar

Inom jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet gjorde Arbetsförmedlingens region Syd flest återkallanden för båda könen sammantaget under 2022, i förhållande till antalet programdeltagare som tillhörde regionens kontor, vilket framgår i tabell 3. Region Syd gjorde 6,6 återkallanden per 100 programdeltagare för kvinnor och 7,8 återkallanden per 100 programdeltagare för män. Lägst antal återkallanden per 100 programdeltagare gjorde VO Direkt³⁸, 0,7 för kvinnor och 0,8 procent för män, och näst lägst antal gjorde region Nord, 5,2 återkallanden per 100 programdeltagande kvinnor och 6,8 per 100 programdeltagande män.

Tabell 3: Återkallanden och återkallanden per 100 programdeltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet per region och kön 2022.

Region	Kvinnor		Män		Båda könen	
	Antal återkallanden	Återkallanden per 100 deltagare	Antal återkallanden	Återkallanden per 100 deltagare	Antal återkallanden	Återkallanden per 100 deltagare
Mitt	1 627	5,7	2 404	8,0	4 031	6,9
Nord	404	5,2	631	6,8	1 035	6,1
Stockholm Gotland	1 387	5,8	1 835	7,6	3 222	6,7
Syd	1 327	6,6	1 676	7,8	3 003	7,2
VO Direkt	15	0,7	21	0,8	36	0,7
Väst	1 297	6,2	1 694	7,9	2 991	7,1
Öst	1 053	5,7	1 305	7,1	2 358	6,4
Total- summa	7 110	5,8	9 566	7,5	16 676	6,7

4.1.3 Återkallanden av särskilda skäl blir vanligare inom alla tre programmen

Särskilda skäl för återkallande var den vanligaste orsaken till återkallande inom alla tre programmen. Det framgår när vi redovisar återkallanden uppdelat på återkallandeorsak och program i tabell 4. Av samtliga återkallanden inom jobb- och utvecklingsgarantin 2022 var 79 procent av orsaken *särskilda skäl* för kvinnor och 76 procent av orsaken *särskilda skäl* för män. Motsvarande siffror för jobbgarantin för

³⁸ Återkallanden görs huvudsakligen av Arbetsförmedlingens geografiska regioner. I VO Direkt ingår kontoren Beslut och service, Distansservice, Kultur Media, av dessa är det endast Kultur Media som gör återkallanden. Återkallanden registrerade på VO Direkt kan även röra sig om arbetsförmedlare som vid tidpunkten för återkallande tillhörde en geografisk region och som därefter har bytt till ett kontor som tillhör VO Direkt.

ungdomar var 83 procent för kvinnor och 78 procent för män, och inom etableringsprogrammet 67 procent för kvinnor och 66 procent för män.

Återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten* var något vanligare för män än för kvinnor inom alla tre programmen. Inom jobb- och utvecklingsgarantin förekommer fyra återkallandeorsaker som bara används för programdeltagare som har förbrukat 450 ersättningsdagar.³⁹ De återkallandeorsakerna utgjorde tillsammans 12 procent av återkallandena för kvinnorna inom jobb- och utvecklingsgarantin och 11 procent av återkallandena för männen inom samma program.

Återkallandeorsaken *omfattas inte längre av lagen om etablering* förekommer bara inom etableringsprogrammet. Den utgjorde 13 procent av återkallandena för kvinnorna och 5 procent av återkallandena för männen inom det programmet.

Tabell 4: Andel återkallanden per återkallandeorsak inom jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet, uppdelat på program och kön 2022.

Återkallandeorsak	Jobb- och utvecklingsgarantin		Jobbgarantin för ungdomar		Etableringsprogrammet	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Missköter sig eller stör verksamheten	9 %	12 %	17 %	22 %	19 %	30 %
Särskilda skäl för återkallande	79 %	76 %	83 %	78 %	67 %	66 %
Omfattas inte längre av lagen om etablering*	-	-	-	-	13 %	5 %
Avvisar någon insats inom programmet eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd**	4 %	3 %	-	-	-	-
Inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare**	3 %	4 %	-	-	-	-
Inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter**	5 %	4 %	-	-	-	-
Utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete**	0 %	0 %	-	-	-	-
Totalsumma***	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

* Förekommer endast inom etableringsprogrammet.

** Förekommer endast för programdeltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat 450 ersättningsdagar.

*** Ett fåtal återkallanden som saknar återkallandeorsak har exkluderats.

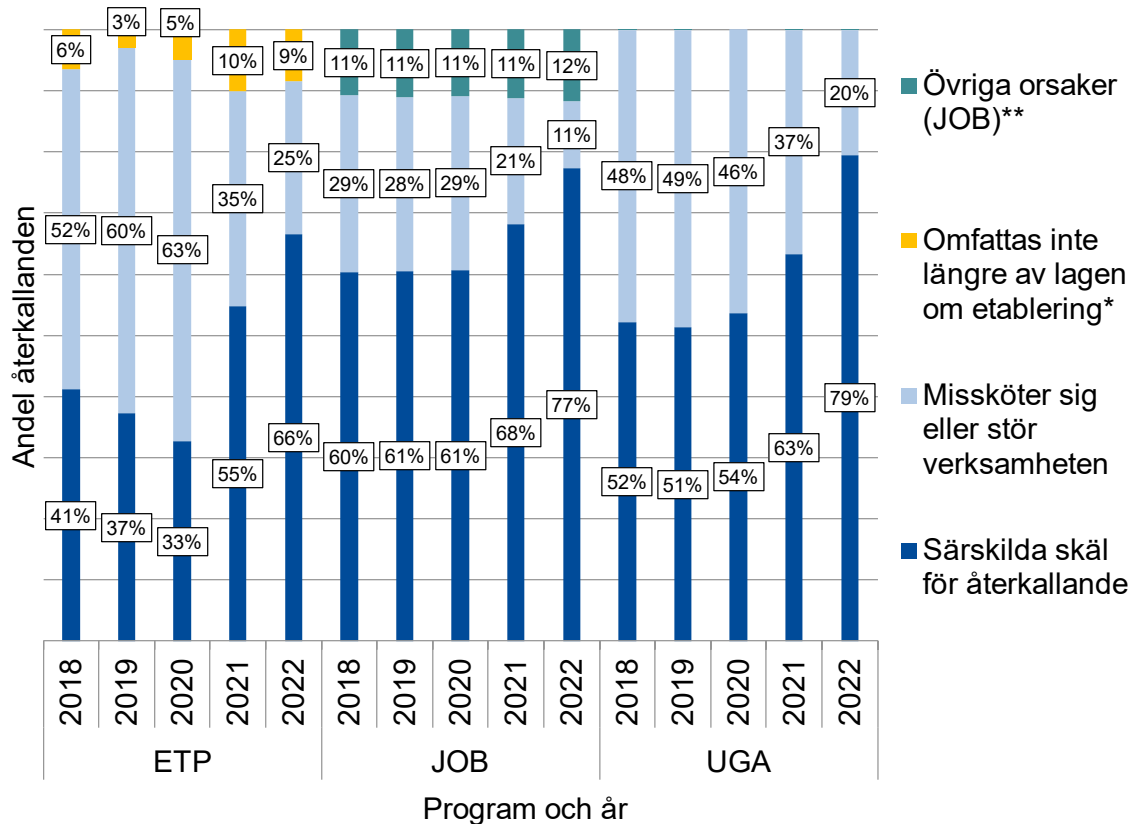
Perioden 2018–2022 har andelen återkallanden av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten* minskat samtidigt som återkallanden av orsaken *särskilda skäl för återkallande* har ökat inom alla tre programmen. Det framgår av figur 3. Inom etableringsprogrammet (i figuren förkortat ETP) har andelen återkallanden av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten* minskat från 52 procent till 25 procent från 2018 till 2022. Andelarna för samma återkallandeorsak var inom jobb- och

³⁹ För den grupp programdeltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som inte tidigare har fått eller kan få arbetslöshetsersättning, är ersättningen inom programmet begränsad till 450 dagar.



utvecklingsgarantin (JOB) 29 procent 2018 och 11 procent 2022, och inom jobbgarantin för ungdomar (UGA) 48 procent 2018 och 20 procent 2022.

Figur 3: Återkallanden inom etableringsprogrammet (ETP), jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) och jobbgarantin för ungdomar (UGA) 2018–2022, andel per återkallandeorsak.




* Förekommer bara inom etableringsprogrammet.

** Förekommer bara för programdeltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat 450 ersättningsdagar.

4.2 Faktorer som påverkar sannolikheten för ett återkallande

I det här avsnittet analyserar vi vilka faktorer som påverkade sannolikheten för att programdeltagare i etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar fick ett återkallande under 2022. Vi undersöker sambanden med hjälp av en multipel logistisk regressionsanalys, vilket innebär att vi kan jämföra i vilken utsträckning olika faktorer påverkar sannolikheten för ett återkallande, rensat för effekten av alla andra faktorer som ingår i modellen. Vi kan därför jämföra vilka faktorer som har en förhållandevis stor eller liten betydelse för sannolikheten för ett återkallande. Vi beskriver även metoden kortfattat i avsnitt 1.3.



Utfallet av intresse, den beroende variabeln, är sannolikheten för att ha fått minst ett återkallande under 2022. Vi analyserar sannolikheten utifrån följande faktorer⁴⁰:

- vilket av de tre programmen den arbetssökande deltagit i⁴¹.
- kön
- åldersgrupp
- utbildningsnivå
- födelseregion
- registrerad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga
- om programdeltagaren fick minst ett tidigare återkallande 2019–2021
- antalet underrättelser om sanktion som programdeltagaren fick 2019–2022
- antalet dagar som inskriven hos Arbetsförmedlingen 2019–2022.⁴²

Först beskriver vi resultaten för deltagarna i de tre programmen sammantaget och sedan separat för kvinnor respektive män. Vi har vidare studerat om sambanden skiljer sig åt mellan de tre programmen. I de analyserna har vi tagit med återkallanden av samtliga återkallandeorsaker. Slutligen har vi avgränsat analysen och studerat om sambanden skiljer sig åt för de två återkallandeorsakerna *särskilda skäl* och *missköter sig eller stör verksamheten*. Samtliga resultat beskrivs översiktligt i punktlistor. För regressionstabeller, se bilaga 1. De samband som beskrivs här är statistiskt säkerställda på 5 procents signifikansnivå.

4.2.1 Flera tidigare underrättelser ökar risken för att få en anvisning återkallad

Inledningsvis har vi analyserat återkallanden av alla återkallandeorsaker för samtliga programdeltagare 2022 i jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för unga samt etableringsprogrammet sammantaget. Våra resultat visar:

- Antalet underrättelser som programdeltagaren har fått under 2019–2022 var den faktor med överlägset störst betydelse för sannolikheten för att få ett återkallande 2022. Ju fler underrättelser programdeltagaren fått, desto högre sannolikhet för ett återkallande. En programdeltagare som hade fått 20 eller fler underrättelser hade ungefär 22 procent högre sannolikhet att få ett återkallande än en deltagare som inte hade fått någon underrättelse om sanktion.

⁴⁰ Faktorerna kallas även modellens förklarande variabler eller oberoende variabler.

⁴¹ Om personen har varit inskriven i flera av de tre programmen under 2022 används det sista deltagandet.

⁴² Längden på tid i arbetslöshet kan antas påverka sannolikheten för ett återkallande och även samvariera med de andra faktorerna som ingår i modellen. Genom att inkludera antalet dagar som inskriven rensar vi skattningarna från effekten av inskrivningstidens längd. Eftersom vi dock inte är specifikt intresserade av hur antalet dagar som inskriven påverkar sannolikheten för ett återkallande, så redovisar vi inte värden på de skattningarna.



- Ålder hade viss betydelse för sannolikheten att få ett återkallande. Programdeltagare som var 55 år eller äldre hade ungefär 6 procent högre sannolikhet att få ett återkallande än deltagare som var yngre än 25 år.
- Även vilket program deltagaren var inskriven i hade viss betydelse för sannolikheten att få ett återkallande. Deltagare i jobbgarantin för ungdomar samt i jobb- och utvecklingsgarantin hade drygt 7 procent respektive 5 procent högre sannolikhet att få ett återkallande än deltagare i etableringsprogrammet. En delförklaring kan vara att bestämmelserna skiljer sig mellan programmen, se avsnitt 2.2.
- Faktorer som hade en statistiskt signifikant, men liten betydelse för sannolikheten att få ett återkallande var utbildningsnivå, om programdeltagaren hade fått ett tidigare återkallande under 2019–2021, samt om programdeltagaren var född i ett annat land i Norden. För utbildningsnivån var sannolikheten för ett återkallande något mindre ju längre utbildning programdeltagaren hade. För födda i övriga Norden var sannolikheten för ett återkallande marginellt högre än för födda i Sverige.
- Män hade en statistiskt säkerställd men försumbart högre sannolikhet (0,6 procent) att få ett återkallande än kvinnor. Det visar att kön i sig hade en mycket begränsad betydelse för att få ett återkallande. De könsskillnader som framträder i vår deskriptiva statistik över återkallanden kan snarare förklaras av de andra faktorerna i vår modell, som antalet underrättelser som programdeltagaren har fått innan återkallandet.
- Om programdeltagaren hade en funktionsnedsättning som innebar nedsatt arbetsförmåga hade ingen statistiskt säkerställd påverkan på sannolikheten för ett återkallande när alla programdeltagare i de tre programmen analyserades sammantaget.

4.2.2 Ingen påtaglig skillnad i sambanden för kvinnor och för män

Vi har gjort separata analyser för programdeltagande kvinnor och män, för att se om sambandet mellan de olika faktorerna och sannolikheten för ett återkallande skiljer sig åt mellan könen. Resultaten visar att skattningarna för kvinnor och män i de allra flesta avseenden är likartade och följer vad som beskrivits för samtliga programdeltagare i rapportens tidigare kapitel.

En liten skillnad mellan könen framträder dock:

- Män med en registrerad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har en högre sannolikhet för ett återkallande än män utan en registrerad funktionsnedsättning. Något motsvarande statistiskt säkerställt samband finns inte för kvinnor. Storleken på sambandet för männen är dock mycket litet, i förhållande till de andra faktorer som har stor betydelse för samtliga programdeltagare.



4.2.3 Skillnader mellan programmen och de två återkallandeorsakerna

Vi har även analyserat om sambanden mellan faktorerna och sannolikheten för ett återkallande skiljer sig mellan

- de tre programmen jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar samt etableringsprogrammet,
- de två återkallandeorsakerna, *särskilda skäl för återkallande* samt *missköter sig eller stör verksamheten*.

Analyserna visar att resultaten övergripande följer det som redovisats för samtliga programdeltagare. Att ha fått många underrättelser under 2019–2022 är den faktor som mest ökar sannolikheten för ett återkallande. Programdeltagarens kön har mycket liten eller ingen betydelse för sannolikheten för ett återkallande oavsett återkallandeorsak och program.

De huvudsakliga skillnader mellan programmen och mellan de två återkallandeorsakerna som framträtt i våra analyser är:

- Äldre har högre sannolikhet att få ett återkallande än yngre inom jobb- och utvecklingsgarantin. Uppdelat på återkallandeorsak har äldre högre sannolikhet än yngre att få ett återkallande av orsaken *särskilda skäl*. För återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten* ser vi inget samband mellan ålder och sannolikhet för ett återkallande.⁴³
- Inom jobbgarantin för ungdomar har programdeltagare med en registrerad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga en lägre sannolikhet att få ett återkallande än de i samma program utan någon registrerad funktionsnedsättning. Inom jobb- och utvecklingsgarantin har i stället programdeltagare med en registrerad funktionsnedsättning en marginellt högre sannolikhet för ett återkallande, än de i samma program utan någon registrerad funktionsnedsättning. Sambandet är dock starkare för programdeltagare i jobbgarantin för ungdomar än inom jobb- och utvecklingsgarantin. Skillnaderna mellan de två återkallandeorsakerna är små när det gäller hur en funktionsnedsättning samvarierar med sannolikheten för ett återkallande.
- Deltagare födda i Norden utom Sverige har en högre sannolikhet för ett återkallande inom både jobbgarantin för ungdomar och inom jobb- och utvecklingsgarantin, men sambandet är tydligare inom det förstnämnda programmet. Vid en uppdelning på återkallandeorsak visar sig sambandet för födda i övriga Norden framför allt för återkallandeorsaken *särskilda skäl*. En möjlig förklaring är arbetskraftens rörlighet inom Norden, det vill säga att programdeltagare

⁴³ Pension leder till återkallande av särskilda skäl, vilket kan vara en förklaring till att äldre får förhållandevis många återkallanden av den återkallandeorsaken.



födda i övriga Norden, och framför allt unga, flyttar från Sverige och får sin programanvisning återkallad.

- Att ha fått minst ett återkallande under perioden 2019–2021 innebär en högre sannolikhet för ett återkallande 2022 inom jobb- och utvecklingsgarantin, men inte inom de andra programmen.

4.3 Inga betydande könsskillnader i omprövningar av återkallanden

Under perioden 2018–2022 var 2019 det år när flest ärenden om omprövning av återkallande inom jobb- och utvecklingsgarantin kom in till Arbetsförmedlingens enhet Omprövning, 645 ärenden för samtliga återkallandeorsaker. Av dessa ledde 25 procent till ett bifallsbeslut⁴⁴, vilket också var den högsta andelen bifall under perioden. Det framgår i tabell 5. Sedan 2019 har både antalet omprövningsärenden och andelen ärenden som får ett bifallsbeslut minskat inom jobb- och utvecklingsgarantin. År 2022 kom det in 497 omprövningsärenden inom jobb- och utvecklingsgarantin, varav 15 procent ledde till ett bifallsbeslut.

Inom etableringsprogrammet och jobbgarantin för ungdomar var antalet omprövningsärenden betydligt färre än inom jobb- och utvecklingsgarantin, mellan 8 och 47 ärenden kom in varje år under 2018–2022 inom etableringsprogrammet, samt mellan 17 och 44 ärenden varje år inom jobbgarantin för ungdomar. Andelen ärenden som ledde till ett beslut om bifall var mellan 0 procent och 21 procent inom etableringsprogrammet, samt mellan 9 procent och 18 procent inom jobbgarantin för ungdomar. För båda programmen var andelen bifall högst 2019.

⁴⁴ I andelen bifall ingår även ett ärende med beslutet ”delvis bifall”. Det rörde sig endast om ett ärende för de tre programmen under perioden 2018–2022.

Tabell 5: Omprövningar av återkallanden 2018–2022, uppdelat på program och utfall.

Program och år	Andel omprövningar				Antal omprövningar
	Begäran avslagen	Bifall	Avskrivet/ Avvisat	Uppgift saknas	
Etableringsprogrammet					
2018	90 %	10 %	0 %	0 %	21
2019	79 %	21 %	0 %	0 %	47
2020	89 %	7 %	5 %	0 %	44
2021	88 %	13 %	0 %	0 %	16
2022	100 %	0 %	0 %	0 %	8
Jobb- och utvecklingsgarantin					
2018	82 %	17 %	1 %	0 %	464
2019	74 %	25 %	1 %	0 %	645
2020	83 %	16 %	2 %	0 %	630
2021	83 %	14 %	3 %	0 %	539
2022	80 %	15 %	2 %	3 %	497
Jobbgarantin för ungdomar					
2018	91 %	9 %	0 %	0 %	34
2019	81 %	19 %	0 %	0 %	37
2020	84 %	14 %	2 %	0 %	44
2021	83 %	10 %	7 %	0 %	30
2022	82 %	18 %	0 %	0 %	17

Vid en uppdelning av omprövningsärenden på kön framkom att antalet omprövningsärenden var likartat för manliga och kvinnliga programdeltagare inom de tre programmen. Inom jobb- och utvecklingsgarantin gällde 51 procent av de inkomna omprövningarna 2018–2022 kvinnor och 49 procent män. Motsvarande siffror för etableringsprogrammet var 47 procent ärenden som gällde kvinnor och 53 procent som gällde män. Inom jobbgarantin för ungdomar gällde 45 procent av omprövningsärendena under perioden kvinnor och 55 procent män. Även när det gäller andelen ärenden som fick ett bifallsbeslut var andelarna likartade för kvinnor och män. Dessa resultat visar vi därför inte i figur eller tabell i rapporten.



5 Arbetsförmedlingens organisering och systemstöd för återkallande

I det här kapitlet beskriver vi hur Arbetsförmedlingen har organiserat arbetet med handläggningen av återkallande av anvisningar och i vilka systemstöd arbetsförmedlarna handlägger återkallanden. Vi beskriver också Arbetsförmedlingens kompetensutveckling som genomfördes i två regioner för vissa arbetsförmedlare 2022 och de stöd arbetsförmedlarna har när de handlägger återkallanden. Vi har kartlagt Arbetsförmedlingens organisering för att se om det har betydelse för handläggning och beslut av återkallanden. Resultaten i kapitlet kommer från intervjuer, ärendegranskning och Arbetsförmedlingens skriftliga svar.⁴⁵

5.1 Organisering av arbetet med återkallanden

Arbetsförmedlingens organisering av arbetet med återkallanden skiljer sig åt mellan myndighetens sex geografiska regioner. Det varierar om regionerna har koncentrerat arbetet med att återkalla anvisningar till vissa arbetsförmedlare eller om alla som arbetar som arbetsförmedlare ska kunna handlägga ett återkallande.

Region Syd och region Stockholm Gotland har koncentrerat arbetet att återkalla anvisningar till vissa arbetsförmedlare.

- I region Stockholm Gotland har varje enhet några utsedda arbetsförmedlare som specialiserat sig på återkallanden.
- I Region Syd är återkallanden i stället koncentrerat till en regiongemensam enhet. Arbetsförmedlarna vid den regiongemensamma enheten får ärenden om återkallanden till sig från sina kollegor och de gör en bedömning om ärendet ska kommuniceras.

Resterande fyra regioner har organiserat arbetet med återkallande på olika sätt.

- Region Nord och region Väst har inte koncentrerat arbetet att återkalla anvisningar. De som arbetar som arbetsförmedlare i regionen ska alla kunna handlägga ett återkallande.
- Region Öst arbetar delvis koncentrerat i vissa sektioner. Det har förts en dialog om att koncentrera beslut om återkallande till varje enskild enhet eller om det ska förläggas till den regiongemensamma enheten.
- Region Mitt hanterar återkallanden på varje enskild enhet och det finns inte någon regiongemensam funktion. Vissa enheter inom regionen arbetar med en enhetsgemensam funktion där utsedda arbetsförmedlare

⁴⁵ Arbetsförmedlingens skriftliga svar 2023-08-22.



hanterar alla återkallanden av ramprogrammen för samtliga inskrivna på enheten.

5.1.1 Varierande reflektioner om organiseringen

Vid intervjuerna har arbetsförmedlarna reflekterat över att koncentrera arbetet med återkallanden till en grupp arbetsförmedlare. Vid en av de regioner som arbetar koncentrerat lyfte arbetsförmedlarna fram att det finns en poäng med att arbeta på det sättet så att de får möjlighet att fördjupa sig och att arbetet blir enklare när de återkallar oftare. Vid en intervju med de som inte arbetar koncentrerat framgick att återkallanden kan komma i skymundan, även om upplevelsen är att arbetsförmedlarna har blivit bättre på att återkalla när det behövs. Arbetsförmedlarna ansåg att ju mer de arbetar med återkallanden, desto bättre blir de och därför skulle arbetet kunna vara mer specialiserat på Arbetsförmedlingen.

Sammanfattning från en av intervjuerna

Generellt drar sig arbetsförmedlare för att återkalla, eftersom det är krångligt och de är osäkra på om skälen är tillräckliga. Arbetsförmedlarnas arbetsbelastning påverkar också. De har många olika saker att göra och ibland kommer återkallanden i skymundan.

I intervjun med enheten Rådgivning framkom att koncentreringen av återkallanden i vissa regioner har varit bra, men även problematisk i vissa fall. Det förekommer att handläggarna inte har insyn i vad som hänt med programdeltagaren innan återkallandet eller vem som ansvarar för att göra något efter återkallelsen. Det kan också vara knepigt om gruppen som arbetar med återkallanden anser att det inte ska vara ett återkallande. Arbetsförmedlaren som initierat återkallandet får då tillbaka ärendet och vet inte vad som ska hända med ärendet.

5.2 Kompetensutveckling verkar ha lett till förbättring av handläggningen

Arbetsförmedlingen har under 2022 genomfört kompetensutveckling om återkallande i två av sex av Arbetsförmedlingens geografiska regioner. De arbetsförmedlare som arbetar med återkallanden i region Syd fick kompetensutveckling inför införandet av beslutskoncentration av återkallanden. Insatsen var en introduktionsvecka och en dags fördjupningsworkshop. Deltagare i region Syd som vi intervjuat upplever att de fick tid och utbildning för att starta upp det nya arbetssättet. Deras utbildning innefattade tid för att läsa bestämmelser, domar, omprövningar och handläggarstöd samt delta i föreläsningar.

Region Stockholm Gotland har haft vissa utbildningsinsatser som till exempel en genomgång i länsträffen. Arbetsförmedlare från region Stockholm Gotland deltog i



fördjupningsworkshopen tillsammans med region Syd. De har även haft metodmöten där de informerar varandra.

Arbetsförmedlingen har genomfört två egna granskningar av återkallanden av jobb- och utvecklingsgarantin inom de två regioner som haft kompetensutveckling. Enligt Arbetsförmedlingen visar granskningarna att kompetenshöjande insatser och uppföljning med handläggare har inneburit en förbättring av kvaliteten i ärendehandläggningen. Att ha genomgått en kompetenshöjande insats bör enligt Arbetsförmedlingen vara en förutsättning för att få behörighet att fatta beslut om återkallelse.⁴⁶

5.3 Arbetsförmedlingens systemstöd för handläggning av återkallande

Arbetsförmedlarna använder flera olika systemstöd i samband med återkallanden; handläggningen sker främst i Arbetsförmedlingens informationssystem AIS och diarieföringssystem Diariet. I Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår att kommuniceringsbrev inför återkallelse, med bifogade handlingar och eventuella svar från programdeltagaren, ska diarieföras i Diariet. Uppgiften om kommunikering ska också antecknas i en daganteckning i AIS. Beslutet om återkallande sker i AIS och beslutsbrevet ska diarieföras i Diariet.

5.3.1 Brister i dokumentation vid kommunikering

IAF har ärendegranskat Arbetsförmedlingens dokumentation och dokumenthantering vid kommunikering inför återkallande. Vi har funnit att:

- Arbetsförmedlingen brister i 56 av 395 granskade ärenden i dokumentation och dokumenthantering av kommuniceringsbreven.


Det finns ärenden där vi varken hittade en kommunikering i AIS eller Diariet. Vi fick en tillfällig behörighet i systemet ELIN⁴⁷ och fann sex kommuniceringar som var ofullständiga eftersom samtliga sidor inte hade skannats in. Vi fann även två fullständiga kommuniceringsbrev.

Bristerna i dokumentation och dokumenthantering handlar om:

- Rutinen för var dokument ska sparas följs inte
- Dokumentation saknas helt eller är inte fullständig.

⁴⁶ Granskning av ärenden om återkallelse av jobb- och utvecklingsgarantin vid region Stockholm Gotland och region Syd. November 2022 och maj 2023.

⁴⁷ Digitalt dokumentlager till AIS.



Vi har granskat ärenden i den mån det har varit möjligt i något av Arbetsförmedlingens systemstöd, även i de fall dokumentationen och dokumenthanteringen har varit bristfällig. I nio ärenden har vi inte kunnat bedöma om kommunikering har varit komplett, eftersom dokumentationen inte var fullständig eller så fanns två olika kommunikeringar och det framgick inte vilken som har skickats. Läs mer i avsnitt 6.2 om bedömningen av kompletta kommunikeringar.

5.3.2 Systemstöden kan utvecklas

Arbetsförmedlarna som IAF har intervjuat är vana att använda de olika systemstöden. De lyfter bland annat upp att Diariet är enkelt att använda, men att det förekommer störningar som gör att det tillfälligt inte går att arbeta i systemet. Arbetsförmedlarna i en av regionerna framför att Arbetsförmedlingens it-systemen inte är ett bra stöd och det kan vara svårt att förstå logiken varför en del saker ska göras i olika system utan koppling mellan de olika systemen.

Det finns framför allt tre områden som arbetsförmedlarna upplever som utvecklingsområden:

- utskrifter
- koppling mellan systemstöden
- den automatiska uppgiften från Försäkringskassan om att deltagaren har förbrukat sina 450 ersättningsdagar.

Utskrifter av bilagor som skickas med i kommunikeringen, exempelvis daganteckningar från AIS eller handlingsplan från BÄR⁴⁸ ser inte bra ut enligt de intervjuade. Besluten ser inte heller bra ut vid utskrift, till exempel blir det fel radavstånd och radbrytningar. Begränsningen av antalet tecken i beslutsmotiveringarna upplevs som ett problem. Det finns ingen koppling mellan de olika systemstöden, bland annat måste arbetsförmedlare skriva namn och adress i kommuniseringsbrevet manuellt. Det framkommer också att signalen från Försäkringskassan om att programdeltagaren har förbrukat sina 450 ersättningsdagar inte alltid stämmer och att arbetsförmedlarna vid ett återkallande får ringa till Försäkringskassan för att få uppgift om personen har ersättning.

Det kommer fram i intervjuerna att det saknas en spärr i systemstödet som säger ifrån om en programdeltagare fått sitt beslut återkallat och inte ska kunna anvisas på nytt. Arbetsförmedlingen har svarat skriftligt att det inte finns någon systempåminnelse eller spärr i AIS som hindrar ny anvisning efter återkallandet. Karenstiden på 45 dagar regleras i förordningar för ramprogrammen, men inte om en anvisning till ett

⁴⁸ Ärendehanteringssystem och beslutsstöd för arbetsförmedlare och beslutshandläggare.



annat program får göras under de 45 dagarna. Arbetsförmedlingen menar att en anvisning till ett annat program under karenstiden innebär att reglerna om karenstiden sätts ur spel.⁴⁹ I avsnitt 9.1 redovisar vi vår granskning av om det förekommer att arbetssökande har fått ersättning trots en återkallad anvisning.

5.4 Olika stöd vid återkallande men likaväl en utmaning

Arbetsförmedlarna har vid intervjuerna uppgett att de får stöd på olika sätt när de handlägger återkallanden. Exempel på stöd vid behov kan vara att diskutera med kollegor, ärendeforum på kontoret, handläggargstöden, enheten Rådgivningen och olika arbetsgrupper.

Flera arbetsförmedlare som vi har intervjuat upplever att det stödet som finns är tillräckligt. Arbetsförmedlare i en region har fört fram att det är bra att arbetet med återkallanden blir granskat. Det kunde ske oftare så att arbetsförmedlarna får feedback på om de gör rätt. Det är också bra när personer begär omprövning, eftersom arbetsförmedlarna då får ett kvitto på om återkallanden är rätt eller fel.


I intervjuerna lyfter arbetsförmedlarna fram att handläggargstöden har blivit bättre men att det fortsatt finns utmaningar. Det nämns att åtskillnaden mellan *missköter sig eller stör verksamheten* och *särskilda skäl* kan vara komplicerad. Handläggargstöden är ibland otydliga, vilket gör att arbetet tar mycket tid. Några tar också upp att de saknar fler exempel för händelser som kan leda till återkallande när programdeltagaren *missköter sig eller stör verksamheten*.

I en annan region anser arbetsförmedlarna att handläggargstöden skulle behöva bli tydligare när det gäller programdeltagares misskötsel. Det begreppet finns i både reglerna för återkallande och reglerna för sanktioner, vilket kan leda till missförstånd. Det förekommer att andra arbetsförmedlare skickar ärenden för bedömning av återkallande som handlar om att deltagarna inte kommer på besök, inte lämnar in aktivitetsrapport eller inte lämnar in intyg på begäran. Det som komplicerar ytterligare är att det även finns deltagare som förbrukat sina ersättningsdagar och inte kan få en sanktion. Läs mer om gränsdragningen mellan olika bestämmelser i avsnitt 2.2.

5.4.1 Frågor om återkallanden är vanliga hos enheten Rådgivning

Enheten Rådgivning berättade vid intervjun att återkallande av anvisning till ramprogrammen är ett stort frågeområde för dem och att de varje dag får frågor om det. Frågorna handlar bland annat om misskötsel vid olovlig utlandsvistelse och

⁴⁹ Arbetsförmedlingens skriftliga svar 2023-10-17.



gränsdragningen mellan sanktion och återkallande. Enheten får bland annat frågor om situationer när programdeltagare uteblir från bokade möten eller har slutat att skicka in aktivitetsrapporter.

Enheten Rådgivning uppger att det kan vara svårt att förklara för arbetsförmedlarna eftersom det är inte helt givet om händelsen ska leda till sanktion eller återkallelse. Ett exempel på gränsdragning är om en programdeltagare uteblir från bokade möten. Rådgivningen anser att det ska leda till sanktion, men vid en samlad bedömning av om deltagaren inte kommer på bokade möten och har försvunnit från programmet kan det leda till återkallande. Det är inte heller helt enkelt för arbetsförmedlarna att kunna skilja mellan återkallandeorsakerna *missköter sig eller stör verksamheten* och *särskilda skäl*. Enheten får frågor om det.

Rådgivningen brukar också få frågor om återkallande för programdeltagare som förbrukat sina ersättningsdagar. Det gäller särskilt om att arbetsförmedlarna kan välja orsakerna *missköter sig eller stör verksamheten* eller *särskilda skäl* utöver de orsaker till återkallande som finns särskilt för den gruppen programdeltagare.

Rådgivningen uppger att det brukar räcka att de hänvisar till handläggargstöden och hjälper till att reda ut frågan som ställs eller bekräfta att arbetsförmedlarna har tänkt rätt. Men ibland kan det handla om att arbetsförmedlarna har brist på tid som gör att de inte hinner sätta sig in i frågor om återkallande.



6 Arbetsförmedlingens kommunikering inför återkallande

I det här kapitlet redovisar vi Arbetsförmedlingens handläggning av kommunikering inför återkallande. Vi har granskat om Arbetsförmedlingen har gett den enskilde möjlighet att yttra sig innan ett beslut om återkallande. Om Arbetsförmedlingen har kommunicerat programdeltagaren skriftligt har vi granskat om kommunikeringen varit komplett och om kommunikeringstiden, det vill säga tiden som ges för programdeltagaren att komma in med ett svar, var rimlig. Resultaten kommer både från ärendegranskningen och intervjuerna.

6.1 Arbetsförmedlingen kommunicerar oftast inför ett återkallande

Innan Arbetsförmedlingen fattar ett beslut om återkallande av anvisning får den enskilde möjlighet att yttra sig över det underlag som legat till grund för beslutet. Arbetsförmedlingen ska kommunicera om det inte är uppenbart obehövligt. Läs mer om kommunikering i avsnitt 3.1.

Ärendegranskningen visar att Arbetsförmedlingen nästan alltid kommunicerar inför ett beslut om återkallande. I 94 procent av de 395 fall som ingick i ärendegranskningen kommunicerade Arbetsförmedlingen antingen skriftligt eller muntligt. I de allra flesta fall skedde kommunikeringen skriftligt, knappt 92 procent av de 395 ärendena. I knappt 3 procent av ärendena har Arbetsförmedlingen kommunicerat programdeltagaren muntligt enligt uppgift i daganteckningar. Det finns inga nämnvärda skillnader i Arbetsförmedlingens kommunikering till kvinnor och män.

94 % Arbetsförmedlingen har kommunicerat inför beslut om återkallande anvisning i 94 procent av ärenden, oftast skriftligt.

I drygt 5 procent av ärendena har Arbetsförmedlingen inte kommunicerat om återkallande, eller så har programdeltagaren fått fel typ av kommunikering. Arbetsförmedlarna har exempelvis använt dokumentmallen för en kallelse i stället för mallen för en kommunikering. I vissa fall har deltagaren kommunicerats om en utskrivning i stället för återkallande. I mindre än 1 procent var kommunikeringen uppenbart obehövlig.



Vi har i granskningen uppmärksammat att arbetsförmedlarna inte alltid använder mallen för kommunikering. Vi har inte noterat hur vanligt det är. Arbetsförmedlingens egen granskning om återkallande visar också att myndighetens kommunikeringsmall inte alltid används och att det sannolikt bidrar till att det förekommer brister i innehåll.⁵⁰

Arbetsförmedlarna i en av regionerna har synpunkter på mallen. De tycker att den är fel uppbyggd och har skickat synpunkter vidare inom Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har uppgett att de vid senaste uppdateringen juni 2023 av kommunikeringsmallen har lagt in ny stödtext och en rullista med författningshänvisning för att underlätta valet av rätt hänvisning.

6.2 Var fjärde kommunikering var inte komplett

I ärendegranskningen har vi undersökt om de skriftliga kommunikeringarna är kompletta genom att undersöka om kommunikeringen innehåller

- motivering för återkallandet
- hänvisning till rätt förordning och rätt paragraf⁵¹
- information om möjlighet att yttra sig.

Av de 353 ärenden där Arbetsförmedlingen kommunicerade skriftligt och som ingår i undersökningen⁵² bedömer vi att kommunikeringen var komplett i 73 procent av fallen. I 27 procent av fallen saknades ett eller flera av de tre kriterierna i punktlistan.

27 % Drygt en fjärdedel av de skriftliga kommunikeringarna är inte kompletta.

6.2.1 Stora skillnader mellan regioner

Andelen skriftliga kommunikeringar som var kompletta skiljde sig kraftigt mellan Arbetsförmedlingens regioner. Högst var andelen i region Stockholm Gotland där

⁵⁰ Granskning av ärenden om återkallelse av jobb- och utvecklingsgarantin vid region Stockholm Gotland och region syd, s. 6. November 2022.

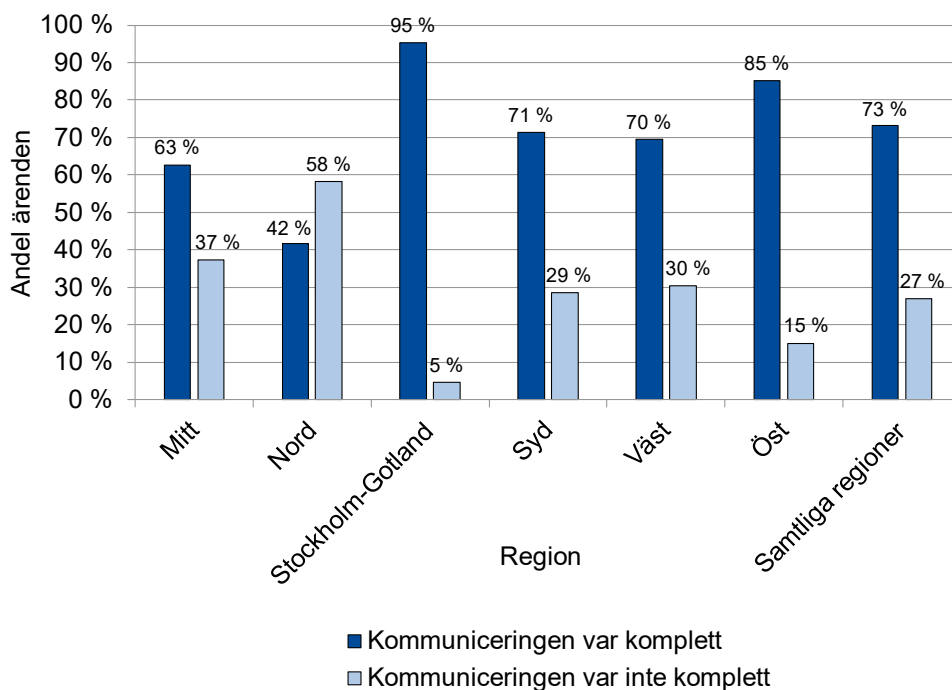
⁵¹ De kommunikeringar som innehöll en hänvisning till rätt förordning men saknade paragraf har vi bedömt som korrekta.

⁵² I 9 fall har vi inte kunnat bedöma om den skriftliga motiveringen var komplett, se avsnitt 5.3.1. 7 av dessa 9 fall var inom jobbgarantin för ungdomar. De 9 fallen är exkluderade ur redovisningen av andel kompletta kommunikeringar.



andelen kompletta skriftliga kommunikeringar var 95 procent. Lägst var andelen kompletta skriftliga kommunikeringar i region Nord, 42 procent. Det framgår av figur 4.

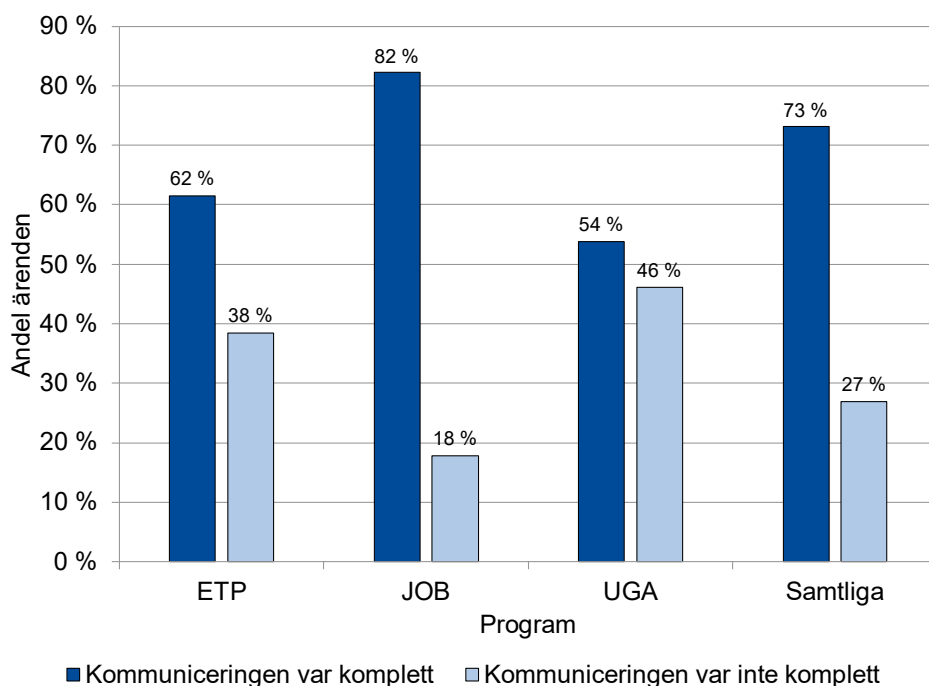
Figur 4: Andel kompletta och inte kompletta skriftliga kommunikeringar uppdelat på region.



6.2.2 Skillnader mellan programmen

Andelen skriftliga kommunikeringar som var kompletta skiljde sig även beroende på vilket av de tre programmen som återkallats. Högst var andelen kompletta i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) 82 procent och lägst i jobbgarantin för ungdomar (UGA), 54 procent. I etableringsprogrammet (ETP) var motsvarande andel 62 procent. Det framgår av figur 5.

Figur 5: Andel kompletta och inte kompletta skriftliga kommuniseringar uppdelat på program.



Andelen skriftliga kommuniseringar som var kompletta skiljde sig något mellan kvinnor och män. Skillnaden var dock betydligt mindre än mellan programmen. För kvinnorna var andelen kompletta kommuniseringar 69 procent och för männen var andelen 75 procent.

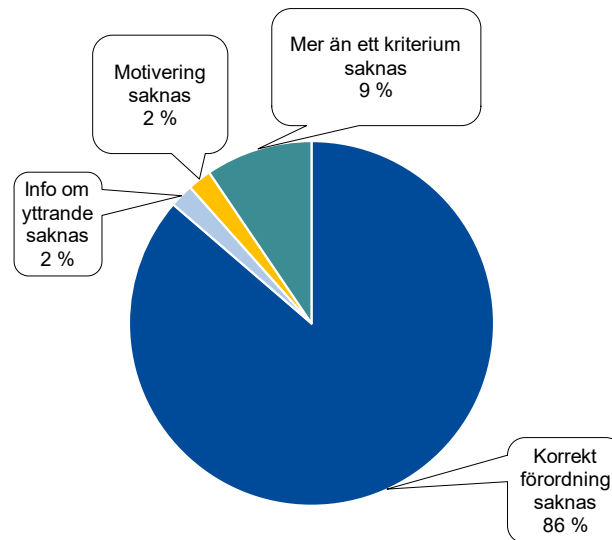
6.2.3 Vanligast att förordningen saknades

Den vanligaste bristen i de totalt 95 skriftliga kommuniseringar som inte var kompletta var att det saknades hänvisning till rätt förordning och rätt paragraf, 86 procent. 9 procent av de skriftliga kommuniseringarna som inte var kompletta saknade fler än ett kriterium. 2 procent saknade motivering till återkallandet och 2 procent saknade information om programdeltagarens möjlighet att yttra sig. Det framgår av figur 6.

Exempel på felaktiga hänvisningar till förordning (ordagrant citerade från kommuniseringar)

- 10 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program
- 5 § förordningen
- 15 §
- förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser
- Förvaltningslagen
- Förordning (2014:879) om ändring i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar

Figur 6: Kriterium som saknas i den skriftliga kommunikeringen, andel av samtliga skriftliga kommunikeringarna som inte var kompletta.



6.3 Kommunikeringstiden var oftast rimlig

I Arbetsförmedlingens skriftliga kommunikeringar inför ett återkallande anger handläggaren ett sista datum för programdeltagaren att lämna synpunkter på kommunikeringen. Tiden från datumet när Arbetsförmedlingen sänder en kommunikering till sista datumet för programdeltagaren att lämna synpunkter kallar vi för kommunikeringstiden. I ärendegranskningen har vi bedömt om kommunikeringstiden var rimlig för 361 ärenden där kommunikeringen skedde skriftligt.⁵⁴

Vi har bedömt att en rimlig kommunikeringstid innebär att deltagaren har haft minst 10 arbetsdagar och som längst 23 arbetsdagar (en månad) på sig att yttra sig.⁵³

Kommunikeringstiden var rimlig i 84 procent av ärendena som har kommunicerats skriftligt. Kommunikeringstiden var för kort i 16 procent av ärendena. I ett fall bedömde vi att kommunikeringstiden var för lång, vilket motsvarar mindre än en halv procent.⁵⁵

⁵³ Vi har beräknat kommunikeringstiden från dagen efter kommunikeringen skickas till sista svarsdag. Röda dagar och helgdagar har vi räknat bort.

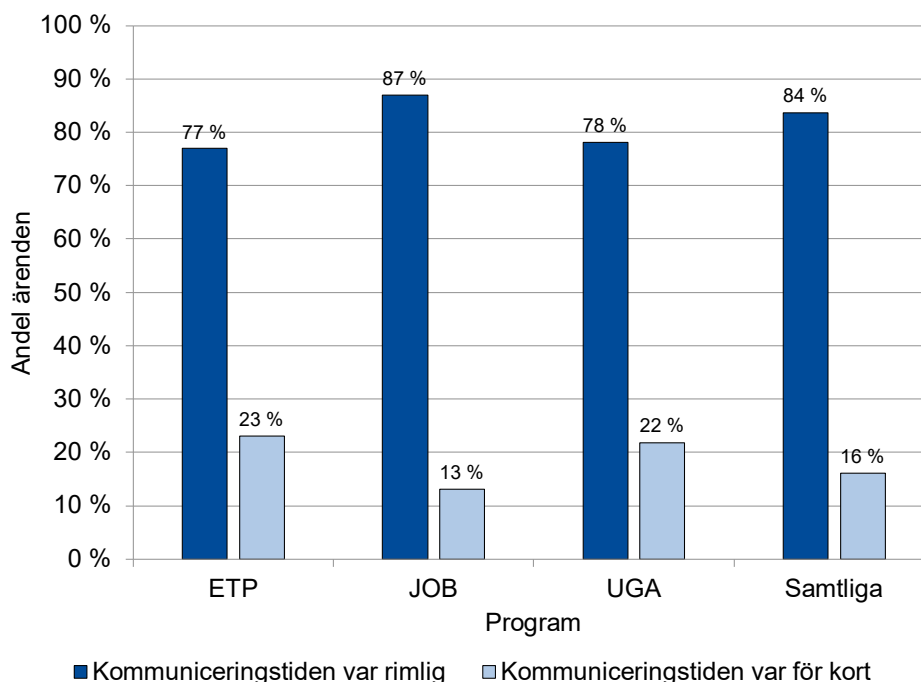
⁵⁴ Ett ärende har uteslutits eftersom vi inte kunde bedöma om kommunikeringstiden var rimlig, vilket berodde på att det fanns två olika kommuniceringsbrev i ELIN med olika innehåll.

⁵⁵ Det här ärendet är uteslutet i redovisningarna per region, program och kön, för att undvika att redovisa enskilda ärenden uppdelat på bakgrundsvariabler.

Uppdelat på region så var andelen ärenden med rimlig kommunikeringsstid högst i region Stockholm Gotland, 94 procent, följt av region Nord, 92 procent. Lägst var samma andel i region Öst, 73 procent. I de tre övriga regionerna var andelen med en rimlig kommunikeringsstid mellan 82 och 83 procent.

Inom etableringsprogrammet och jobbgarantin för ungdomar var andelen ärenden med en rimlig kommunikeringsstid likartad, 77 procent respektive 78 procent. Andelen ärenden med en rimlig kommunikeringsstid var högre inom jobb- och utvecklingsgarantin, 87 procent. Det framgår av figur 7.

Figur 7: Andel skriftligt kommunicerade ärenden med rimlig respektive för kort kommunikeringsstid uppdelat på program.



Andelen ärenden med en rimlig kommunikeringsstid var likartad mellan kvinnor och män, 82 procent för kvinnorna och 85 procent för männen.

6.3.1 Programdeltagare i jobbgarantin för ungdomar yttrade sig mer sällan

När Arbetsförmedlingen har skickat en skriftlig kommunikation, har vi granskat om programdeltagaren har gett ett svar. I 15 procent av ärendena har programdeltagaren svarat på den skriftliga kommunikationen inom den angivna svarstiden och i mindre än en procent av ärendena (två ärenden) har deltagaren svarat efter den angivna svarstiden. I 85 procent av fallen har programdeltagaren inte lämnat ett svar. Andelen som inte svarade på den skriftliga kommunikationen var högst inom jobbgarantin för ungdomar, 94 procent, följt av 81 procent inom jobb- och utvecklingsgarantin och 77 procent inom etableringsprogrammet. Andelen var likartad för kvinnor och män.



7 Beslut om återkallande

I det här kapitlet redovisar vi vår granskning av Arbetsförmedlingens beslut att återkalla anvisningar. I de ärenden där det har varit en skriftlig kommunikering har vi granskat hur lång tid det tar innan Arbetsförmedlingen fattar ett beslut om återkallande. Vi har granskat om Arbetsförmedlingen hade grund för ett beslut om återkallande. Där vi har bedömt att det fanns grund för att återkalla har vi även granskat om återkallandeorsaken var en korrekt orsak till att återkalla anvisningen. Resultaten kommer från ärendegranskningen och intervjuerna.

7.1 Beslut om återkallande fattades oftast direkt efter kommunikeringen

För de 361 återkallanden i vår ärendegranskning som kommunicerades skriftligt har vi granskat hur lång tid det tar från sista datumet för programdeltagaren att komma in med synpunkter till att Arbetsförmedlingen fattar ett beslut om återkallande.⁵⁶ Ärendegranskningen visar

Vi har i bedömningen tagit hänsyn till JO:s och AF:s ställningstaganden att ett beslut tidigast bör fattas några dagar efter tiden för kommunikeringen har gått ut. Vi har i granskningen utgått från två dagar.

att det var vanligast, 60 procent, att Arbetsförmedlingen fattar beslut i direkt anslutning till att kommunikeringstiden gått ut. I direkt anslutning innebär att Arbetsförmedlingen har fattat beslut om återkallande samma dag eller dagen efter kommunikeringstiden gått ut. I de flesta av dessa fall hade heller inte den enskilde svarat på kommunikeringen. För cirka 1 procent av återkallandena fattade Arbetsförmedlingen beslut innan kommunikeringstiden hade gått ut. I 39 procent fattade Arbetsförmedlingen beslut efter att kommunikeringstiden gått ut.

Vi bedömer att Arbetsförmedlingen i flera fall inte följt den rekommenderade tiden som programdeltagaren ska få för att yttra sig efter det att hen har fått del av handlingarna.

60 % Arbetsförmedlingen fattade beslut om återkallande i 60 procent av fallen i direkt anslutning till att tiden för programdeltagaren att svara på kommunikering gick ut.

⁵⁶ Ett ärende kunde vi inte bedöma.

7.2 Var tredje beslut om återkallande saknade grund

I ärendegranskningen har vi undersökt om det fanns grund för ett återkallande, oavsett om rätt återkallandeorsak har tillämpats. Av de 395 ärendena i vår ärendegranskning har vi kunnat bedöma 372 ärenden. I de 23 ärenden där vi inte har kunnat göra en bedömning beror det i huvudsak på att det fanns för lite eller otydlig dokumentation i ärendena.⁵⁷ Vi bedömer att det saknades grund för återkallande i 35 procent av de 372 ärendena.

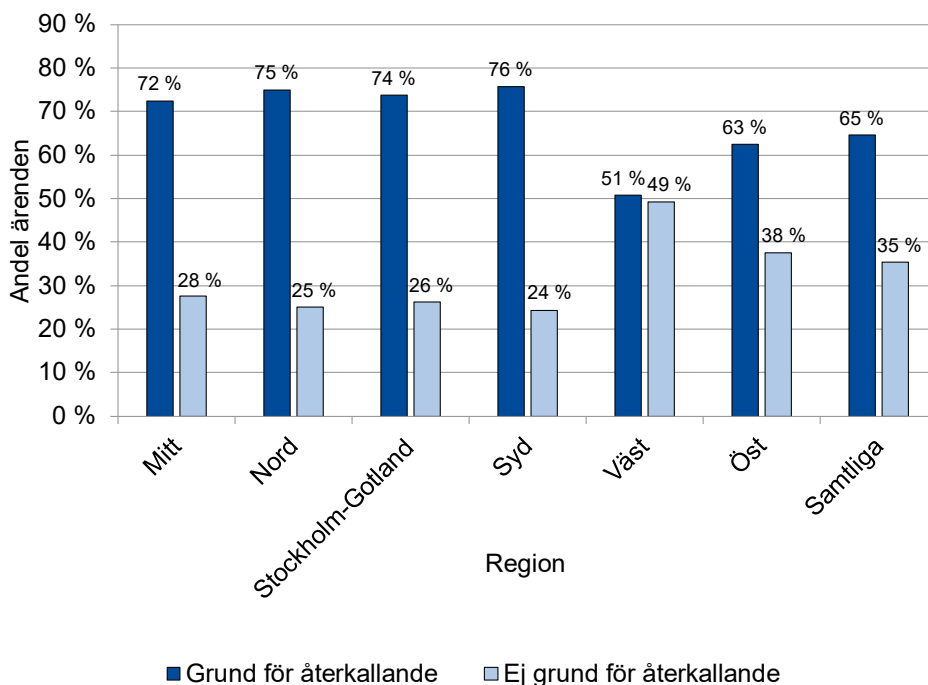
I vår bedömning av om det fanns grund för att återkalla anvisningen ingick händelser sex månader innan återkallandet och den dokumentationen som fanns i ärendena.

35 % Det saknades grund för återkallande i mer än var tredje ärende.

7.2.1 Stora skillnader mellan regionerna

Sammantaget bedömde vi att det fanns grund för återkallande i 65 procent av fallen och att det saknades grund för återkallande i 35 procent av fallen. Vid en uppdelning på region varierade andelen ärenden som vi bedömde saknade grund för återkallande mellan 49 procent och 24 procent. Andelen som saknade grund för återkallande var högst i region Väst och lägst i region Syd. Det framgår av figur 8.

Figur 8: Andel ärenden med grund för återkallande uppdelat på region.



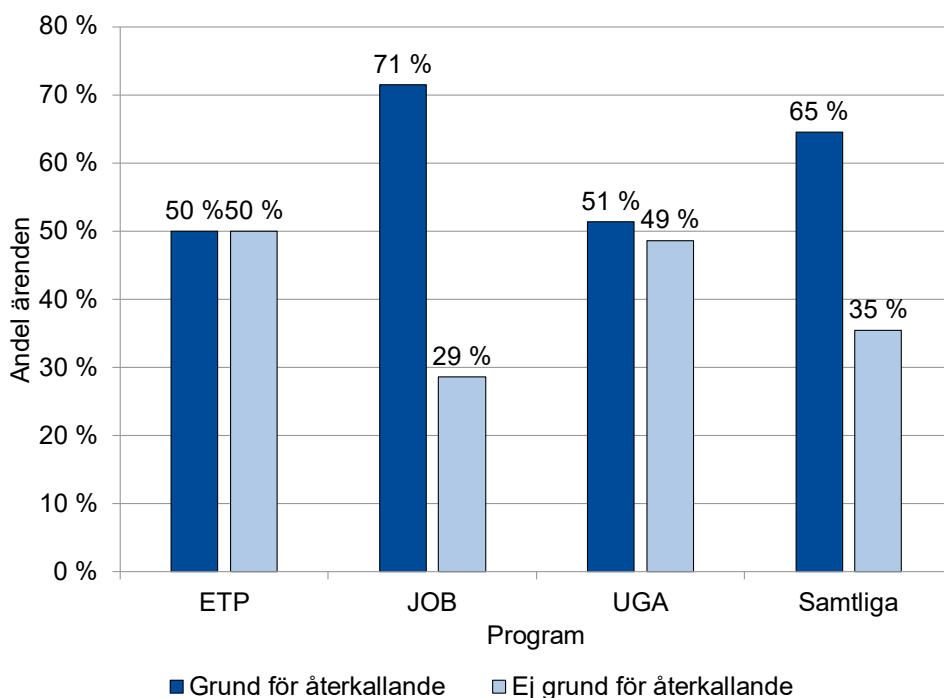
⁵⁷ Av de 23 ärendena vi inte kunde bedöma var 1 inom etableringsprogrammet, 10 inom jobb- och utvecklingsgarantin samt 12 inom jobbgarantin för ungdomar.



7.2.2 Stora skillnader mellan programmen

Av de 372 ärenden som vi har kunnat bedöma var 245 inom jobb- och utvecklingsgarantin, 111 inom jobbgarantin för ungdomar och 16 inom etableringsprogrammet. Andelen med grund för återkallande var högst inom jobb- och utvecklingsgarantin (JOB), 71 procent, och betydligt lägre inom jobbgarantin för ungdomar (UGA) och etableringsprogrammet (ETP) där vi bedömde att det fanns grund för återkallande i 51 procent respektive 50 procent. Det framgår av figur 9.

Figur 9: Andel ärenden med grund för återkallande uppdelat på program.

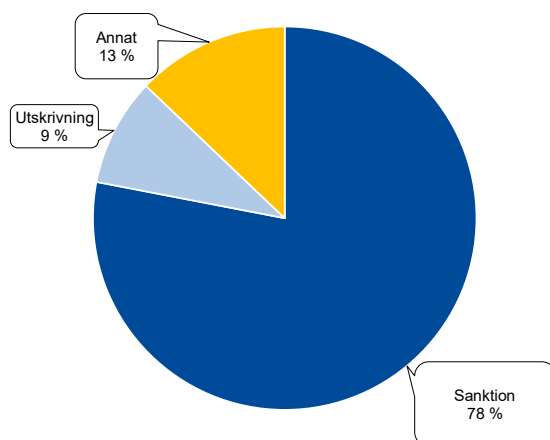


Skillnaderna i andelen ärenden där det fanns grund för återkallande var mindre med avseende på programdeltagarnas kön. För programdeltagande kvinnor var andelen ärenden med grund för återkallande 61 procent och för programdeltagande män var den 66 procent (visas inte i figur i rapporten).

7.2.3 Flera ärenden borde hanterats inom sanktionssystemet

I de 132 fall vi bedömde att det inte fanns grund för att återkalla anvisningen har vi bedömt vilken åtgärd Arbetsförmedlingen borde ha valt i stället. Det vanligaste var att vi bedömde att det fanns grund för en sanktion men inte för att återkalla anvisningen, 78 procent. Det framgår av figur 10.

Figur 10: Vad skulle det ha varit i stället för återkallande? Andel.



När det inte fanns grund för återkallande har vi bedömt om ärendet borde ha handlagts på annat sätt genom

- sanktion
- utskrivning
- annat.⁵⁸

Exempel på ärenden där IAF bedömde att händelser borde leda till sanktion i stället

- Programdeltagaren i jobbgarantin för ungdomar kommuniceras om återkallande av orsaken att hen har missat ett bokat besök. I beslutet om återkallande framgår även att deltagaren inte har aktivitetsrapporterat.
- Arbetsförmedlingen har underrättat vid ett missat besök. Men när programdeltagaren i jobb- och utvecklingsgarantin missar ett andra besök skickar Arbetsförmedlingen ingen underrättelse, utan deltagaren kommuniceras om återkallande.
- Programdeltagaren har missat två telefonmöten. Arbetsförmedlingen underrättade inte, utan återkallade anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin i stället.

Arbetsförmedlarna som vi har intervjuat har berättat att gränsdragningen mellan återkallande och sanktioner kan upplevas som problematisk av vissa. Vid en intervju med arbetsförmedlare som bara arbetar med återkallande framkom det att de skickar tillbaka ärenden till sina kollegor på grund av att kollegorna bedömdes blanda ihop återkallande och sanktion exempelvis när programdeltagare inte kommit på besök eller aktivitetsrapporterat.

Det framgick i en av intervjuerna att andra arbetsförmedlare skickar ärenden för beslut om återkallande när programdeltagaren exempelvis inte kommit på besök eller inte lämnat in aktivitetsrapport, vilket är händelser som kan leda till en sanktion. Det som försvårar är att det samtidigt finns deltagare som förbrukat 450 ersättningsdagar och inte kan få sanktion för samma händelser men i stället kan få sitt programbeslut

⁵⁸ Annat innebär att Arbetsförmedlingen borde ha hanterat händelsen på annat sätt än underrättat om sanktion eller skrivit ut programdeltagaren.



återkallat. Det framkommer också att handläggarsstöden har utvecklats och blivit bättre. Men samtidigt upplever vissa begreppet *misskötsel* som problematiskt, eftersom innebörden är olika i samband med återkallande respektive sanktioner.

Vid intervjun med enheten Omprövning framgick det att arbetsförmedlarna kan vara lite snabba med att återkalla, i stället för att använda sanktion. Samtidigt ansåg handläggarna på enheten att det har blivit bättre än vad det har varit.

Vi bedömde även att några ärenden borde ha lett till en utskrivning i stället för beslut om återkallande. Exempel på ärenden där vi bedömde att programdeltagaren borde ha skrivits ut är när deltagaren fått arbete på heltid, är föräldraledig eller är sjukskriven mer än 30 dagar. I några av ärendena har deltagaren meddelat arbete eller studier till Arbetsförmedlingen. När Arbetsförmedlingen sedan har begärt mer uppgifter, och deltagaren inte har svarat, har Arbetsförmedlingen återkallat anvisningen i stället för att skriva ut deltagaren.

Förutom sanktion eller utskrivning har vi bedömt att Arbetsförmedlingen borde hanterat händelser på ett annat sätt.


Exempel på ärenden där IAF bedömde att Arbetsförmedlingen borde hanterat händelser på ett annat sätt än att återkalla

- Arbetsförmedlingen borde ha skickat en kallelse eller på annat sätt bokat en tid för kontakt med en programdeltagare. Arbetsförmedlingen har gjort en eller flera spontana kontaktförsök genom att ringa programdeltagaren utan att skicka en kallelse innan.
- Arbetsförmedlingen borde ha bokat ett tolksamtal, eftersom programdeltagen berättade att hen inte förstår innehållet i kommuniseringsbrevet och begärde tolksamtal.
- Arbetsförmedlingen hanterade flera ärenden inkonsekvent. Programdeltagarna fick en kallelse om att välja en anordnare för arbetsträning. Om deltagaren inte valde själv, skulle Arbetsförmedlingen välja en plats åt deltagaren i stället.
- Det finns ärenden som är otydliga. IAF kan inte bedöma vad som hänt och det framgår inte något som kan motivera ett beslut om att återkalla.

7.2.4 Ingen dokumentation om översättning

Vår ärendegranskning visar att det inte fanns några översatta dokument eller dokumentation om Arbetsförmedlingens överväganden om tolk eller översättning.

Vid intervjuer med arbetsförmedlare i två regioner framgick att det kan förekomma samtal med tolk i samband med återkallande. I en tredje region var arbetsförmedlarnas erfarenhet att det sällan används tolk i samband med återkallande och det beror troligen på att deltagarna oftast inte svarar på kommunikeringen. En arbetsförmedlare poängterade att de ska använda sig av tolk eller översättning om



programdeltagaren efterfrågar det. Arbetsförmedlare i den fjärde regionen hade ingen erfarenhet av att använda tolk i samband med återkallande.

7.3 Korrekt att återkalla men ofta av fel orsak

I de 240 ärenden där vi har bedömt att det fanns grund för att återkalla har vi även granskat om återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten* var en korrekt orsak till att återkalla anvisningen. För ett ärende kunde vi inte bedöma om återkallandeorsaken var korrekt, vilket innebär att vi redovisar resultaten för 239 ärenden. Av de 239 ärendena hade Arbetsförmedlingen angett rätt återkallandeorsak i 35 procent av fallen. För 63 procent av ärendena har vi bedömt att återkallandeorsaken *särskilda skäl* borde ha använts. I 2 procent av ärendena bedömde vi att en av återkallandeorsakerna för programdeltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat sina 450 ersättningsdagar borde ha använts.

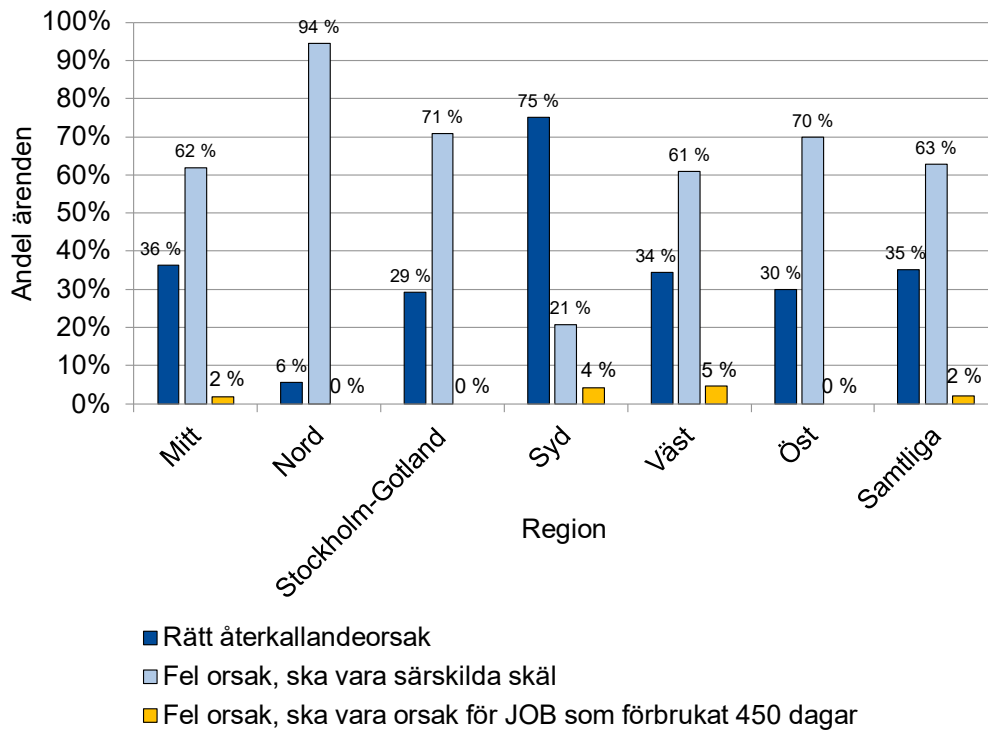
65 % Bland ärendena där vi bedömde att det fanns grund att återkalla var återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten* felaktig i 65 procent av fallen.

7.3.1 Stora skillnader mellan regioner

Andelen återkallanden med rätt återkallandeorsak varierade stort mellan Arbetsförmedlingens regioner och var högst för region Syd, 75 procent, och lägst i region Nord, 6 procent. Det framgår av figur 11.



Figur 11: Stämde återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten*? Andelar per region.

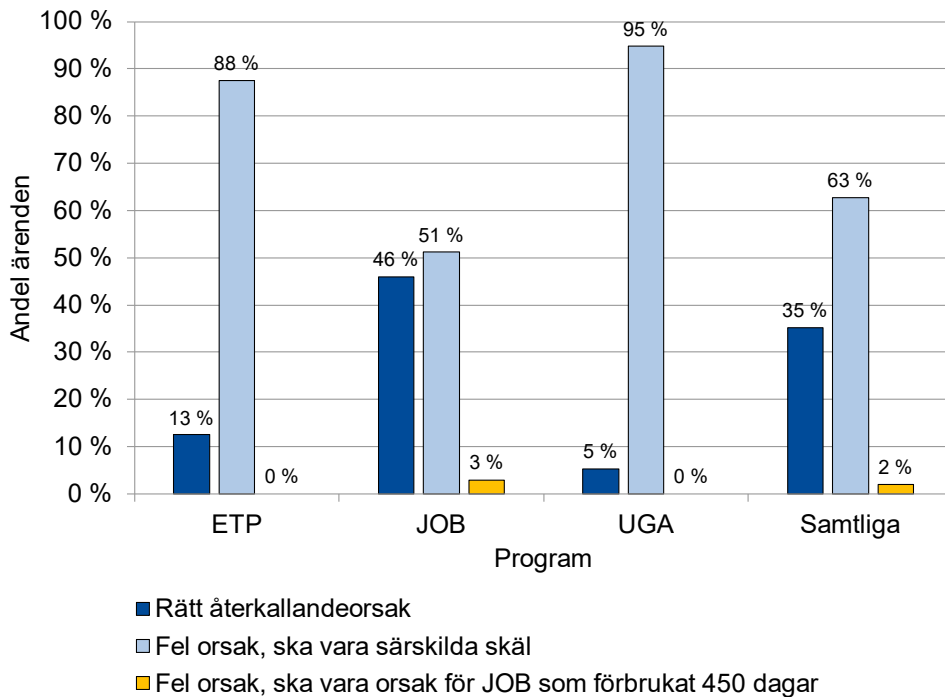


7.3.2 Stora skillnader mellan programmen

Andelen återkallanden där återkallandeorsaken stämde skiljde sig även stort mellan de tre programmen. Andelen återkallanden med rätt återkallandeorsak var högst för återkallanden inom jobb- och utvecklingsgarantin, 46 procent, och lägst inom jobbgarantin för ungdomar, 5 procent. Det framgår av figur 12.

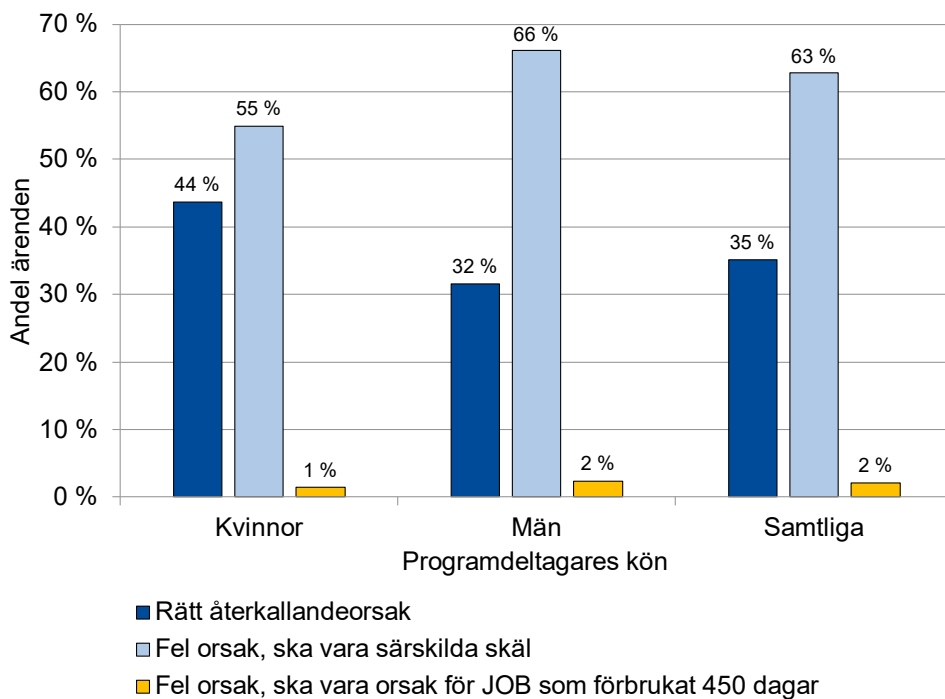


Figur 12: Stämde återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten*? Andelar per program.



Andelen med rätt återkallandeorsak var högre för programdeltagande kvinnor, 44 procent, än för programdeltagande män, 32 procent. Det framgår av figur 13. Könsskillnaden är dock betydligt mindre än de skillnader mellan regionerna och programmen som vi redovisar ovan.

Figur 13: Stämde återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten*? Andelar per programdeltagarens kön.





Där vi har bedömt att återkallanden var korrekta, men av fel orsak, handlar flera återkallanden om att programdeltagaren inte var anträffbar, hade upphört att delta i en aktivitet, att syftet med programmet inte kunde uppnås och att deltagaren inte kunde tillgodogöra sig programmet. En motivering var att sanktionstrappan var förbrukad⁵⁹. Se vidare avsnitt 8.3 där vi har sammanställt exempel på beslutsmotiveringar.

Exempel på återkallanden där IAF bedömde att orsaken borde varit särskilda skäl i stället för *missköter sig eller stör verksamheten*

- Deltagaren var inte anträffbar, misskötte arbetssökandet och återkopplade inte till Arbetsförmedlingen om hen deltog i sfi.
- Deltagaren hade upphört att delta mer än 30 dagar, var inte anträffbar och hade flyttat men ingen ändring i folkbokföring hade skett.
- Deltagaren misskötte sitt arbetssökande och var inte anträffbar. Deltagaren hade inte lämnat in tre aktivitetsrapporter och inte varit anträffbar en period.

Det förekommer i några fall att Arbetsförmedlingen har kommunicerat om återkallande av orsaken *särskilda skäl*, men sedan enligt beslutet återkallat av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten*.

IAF:s ärendegranskning visar att programdeltagarnas frånvaro var en av de vanligaste orsakerna till återkallande och att orsaken till frånvaron oftast var okänd. I vår bedömning har vi tagit hänsyn till de 30 dagarna som Arbetsförmedlingen beskriver i handläggarstöden om återkallande av orsaken *särskilda skäl*. Se mer om återkallandeorsaker i avsnitt 3.4.

Vi har tidigare i rapporten nämnt att arbetsförmedlarna upplever vissa otydligheter i handläggarstöden. I de två regionerna där alla arbetsförmedlare förväntas hantera återkallanden efterfrågar de flera exempel i handläggarstöden på händelser som kan leda till återkallande.

Enheten Omprövning uppger att valet av återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten* eller *särskilda skäl* har diskuterats många gånger på enheten. Enheten menar att gränsen kan vara fin och det behöver göras bedömningar i varje enskilt ärende eftersom det inte finns direkt uttalat vad som är *missköter sig eller stör verksamheten* eller *särskilda skäl*. Enheten prövar orsaken till återkallande, men bara om det inte missgynnar den enskilde. Det innebär att enheten kan ändra från *särskilda skäl* till *missköter sig eller stör verksamheten* men inte tvärtom. Läs mer om vad som gäller om ny anvisning utifrån återkallandeorsakerna i avsnitt 2.1.4.

⁵⁹ IAF har sett formuleringen "Sanktionstrappan är förbrukad" vid tio tillfällen. Vi har även sett formuleringen "Ligger utanför sanktionstrappan" eller liknande. IAF kan inte bedöma vad dessa formuleringar betyder.



8 Granskning och analys av beslutsmotiveringar

I det här kapitlet redovisar vi vår granskning och analys av Arbetsförmedlingens beslutsmotiveringar vid återkallanden. Resultaten i avsnitt 8.1 är baserade på vår ärendegranskning av återkallanden med återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten* under det fjärde kvartalet 2022. Textanalyserna i avsnitt 8.2 och 8.3 är baserade på en beställning från Arbetsförmedlingen av samtliga beslutsmotiveringar inom de tre ramprogrammen under samma tidperiod och bygger inte på resultaten från vår ärendegranskning. I avsnitt 8.2 analyserar vi beslutsmotiveringarnas längd för återkallanden av samtliga återkallandeorsaker. Syftet är att visa hur vanligt det är med så korta beslutsmotiveringar att de riskerar att vara bristfälliga, inom samtliga återkallandeorsaker. I avsnitt 8.3 analyserar vi beslutsmotiveringarnas innehåll, en analys som vi har avgränsat till att jämföra innehållet i beslutsmotiveringar för de två återkallandeorsakerna *särskilda skäl* och *missköter sig eller stör verksamheten*.

8.1 Hälften av beslutsmotiveringarna stämmer inte med det som tidigare har kommunicerats

Vi har granskat om uppgifterna stämmer överens mellan kommunicering och beslut, förutom det programdeltagaren själv har angett i ett eventuellt yttrande.

Ärendegranskningen visar att

beslutsmotiveringen stämmer med de uppgifter som tidigare har kommunicerats i 51 procent av de 359 skriftligt kommunicerade återkallanden som vi har kunnat bedöma.⁶⁰ I 49 procent av fallen stämde inte uppgifterna i beslutsmotiveringen med vad som tidigare hade kommunicerats. Uppgifterna stämde inte på grund av att beslutsmotiveringarna ofta var otydliga jämfört med de uppgifter som Arbetsförmedlingen hade kommunicerat.

Vi har bedömt om beslutsmotiveringen stämmer med det som tidigare har kommunicerats i sak, om än inte ordagrant.

⁶⁰ I tre fall kunde vi inte bedöma om beslutsmotiveringen stämde med de tidigare kommunicerade uppgifterna.

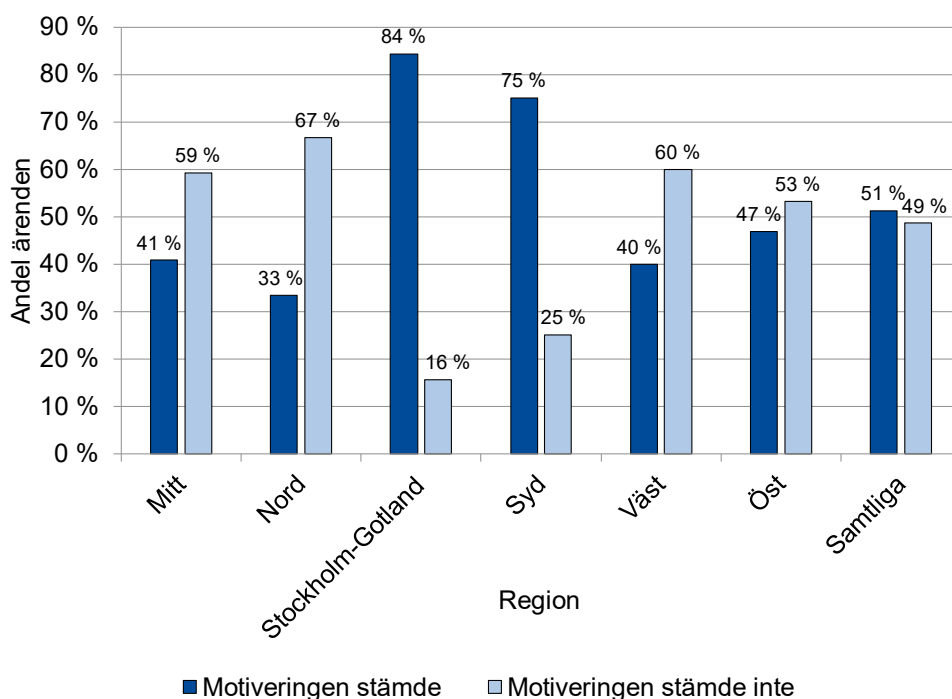


49 %

För 49 procent av de skriftligt kommunicerade återkallandena stämde inte Arbetsförmedlingens beslutsmotivering med de uppgifter som tidigare hade kommunicerats.

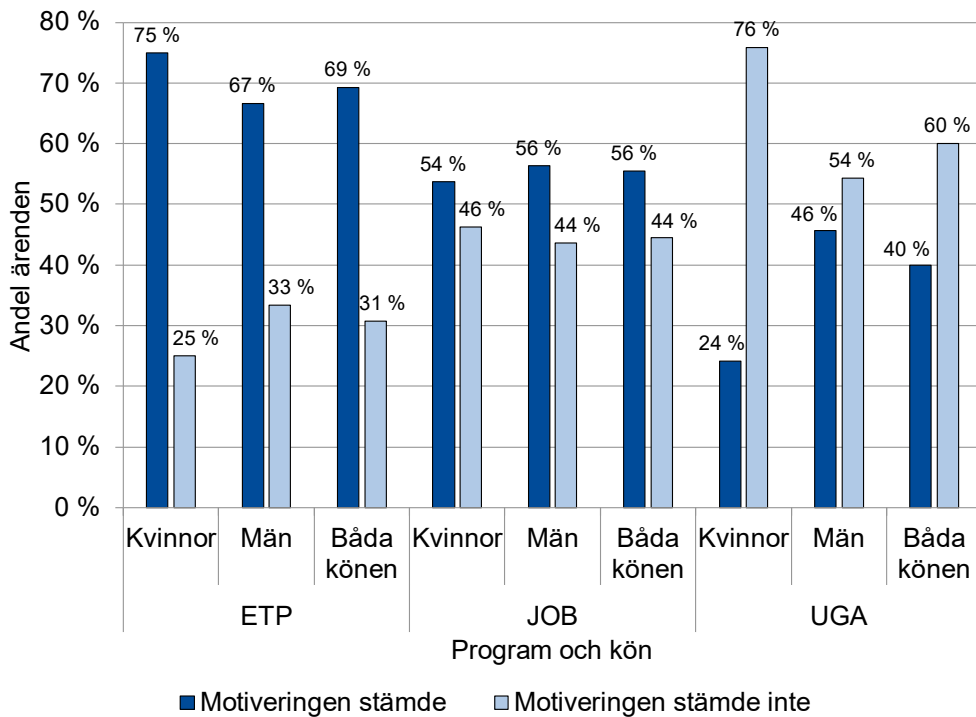
Andelen ärenden där beslutsmotiveringen stämde var högst i region Stockholm-Gotland, 84 procent, följt av region Syd, där andelen som stämde var 75 procent. Lägst var andelen i region Nord, 33 procent. Det framgår av figur 14.

Figur 14: Stämmer beslutsmotivering med de uppgifter som tidigare har kommunicerats skriftligt? Andelar per region.



Andelen ärenden där beslutsmotiveringarna stämde var högst inom etableringsprogrammet, 69 procent för programdeltagare av båda könen sammantaget. Det framgår av figur 15. För båda könen sammantaget var andelen lägst inom jobbgarantin för ungdomar, där beslutsmotiveringarna stämde i 40 procent av fallen. Inom jobbgarantin för ungdomar fanns även en viss könsskillnad, där andelen med en beslutsmotivering som stämde var 46 procent för männen och 24 procent för kvinnorna. Inom de två övriga programmen var könsskillnaden betydligt mindre. Även det framgår av figur 15.

Figur 15: Stämmer beslutsmotivering med de uppgifter som tidigare har kommunicerats skriftligt? Andelar per program och programdeltagares kön.



8.2 Vanligt med korta beslutsmotiveringar oavsett orsak till återkallande

Vi har analyserat längden på 4 208 beslutsmotiveringar för återkallanden av samtliga återkallandeorsaker under det fjärde kvartalet 2022 inom etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar. Syftet är att visa hur vanligt det är med så korta beslutsmotiveringar att det finns en risk att beslutsmotiveringarna är bristfälliga, och att jämföra omfattningen mellan återkallandeorsakerna, samt om det skiljer sig mellan Arbetsförmedlingens regioner samt beroende på programdeltagarens kön eller program. Analysen kompletterar därmed vår ärendegranskning av beslutsmotiveringarna, som var avgränsad till återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten*.

Motivering av beslut enligt 32 § förvaltningslagen

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

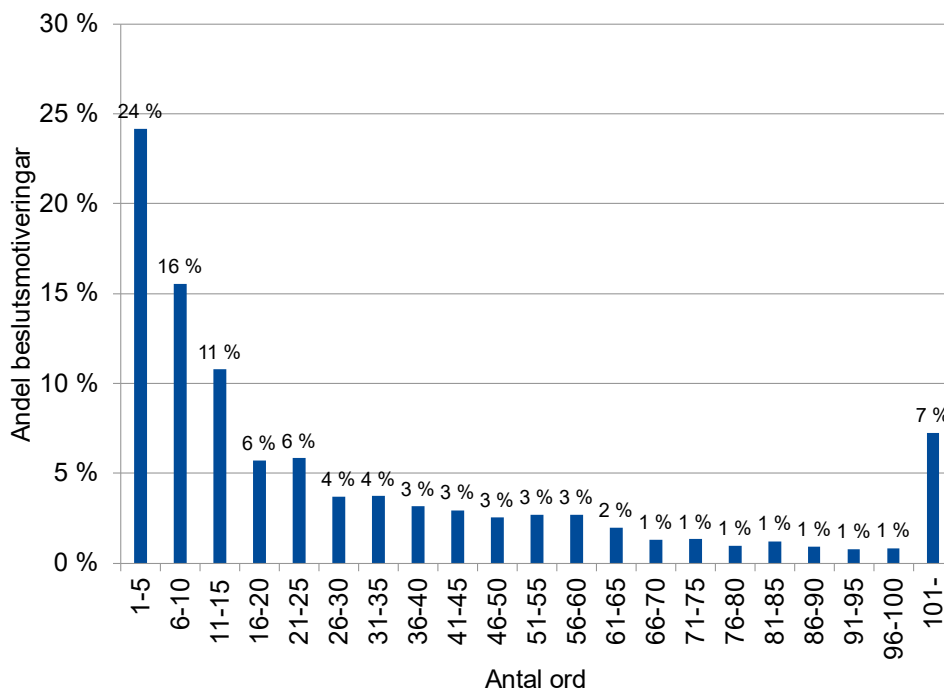
I genomsnitt bestod beslutsmotiveringarna för de tre programmen och samtliga återkallandeorsaker av 32 ord. Den vanligast förekommande längden (typvärdet) var 4 ord och medianlängden var 15 ord, vilket innebär att hälften av



beslutsmotiveringarna var 15 ord eller kortare. Den stora skillnaden mellan genomsnittet och medianen visar att en hög andel av beslutsmotiveringarna var jämförelsevis korta och att en mindre andel av motiveringarna var betydligt längre.

Figur 16 visar att 24 procent av beslutsmotiveringarna var 1–5 ord långa, 40 procent av motiveringarna var 1–10 ord långa och 50 procent var 1–15 ord långa.

Figur 16: Andel beslutsmotiveringar, uppdelad på beslutsmotiveringens längd.



Tabell 6 visar andelen beslutsmotiveringar som var fem ord eller kortare uppdelat på kön och återkallandeorsak. I tabellen framgår att för båda könen sammantaget var 28 procent av beslutsmotiveringarna fem ord eller kortare, när återkallandeorsaken var *missköter sig eller stör verksamheten*. Andelen var något lägre för återkallandeorsaken *särskilda skäl*, 24 procent. En uppdelning på programdeltagarens kön visar att andelen var likartad mellan kvinnor och män, 23 procent för kvinnorna respektive 25 procent för männen, för samtliga orsaker sammantaget. För återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten* var andelen något högre för kvinnorna än för männen, och för återkallandeorsaken *särskilda skäl* var andelen något högre för männen än för kvinnorna.

Tabell 6: Andel beslutsmotiveringar som var fem ord eller kortare, per återkallandeorsak och kön.

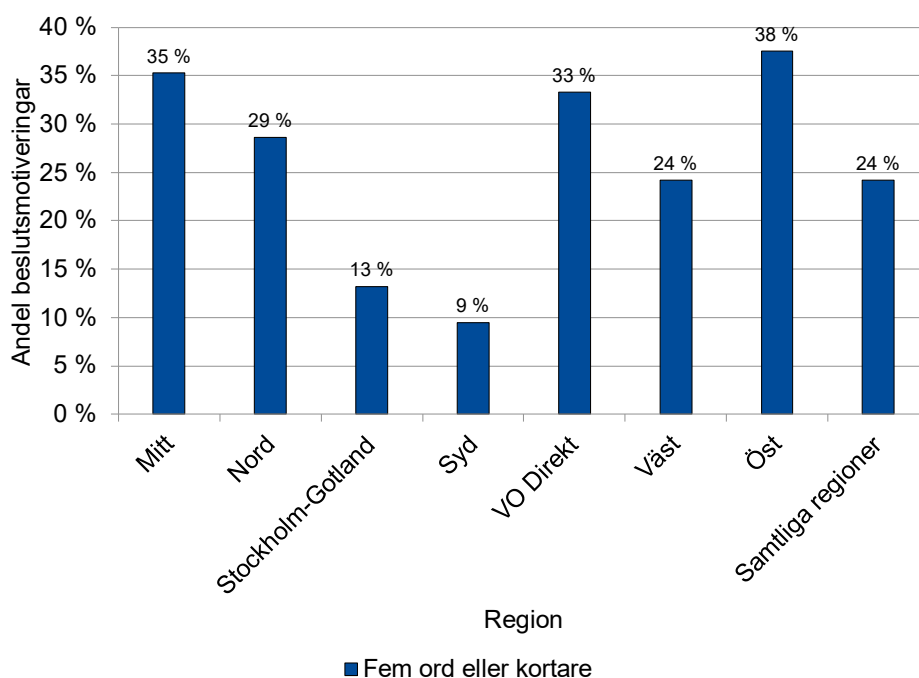
Återkallandeorsak	Andel beslutsmotiveringar som var fem ord eller kortare		
	Kvinnor	Män	Båda könen
Missköter sig eller stör verksamheten	31 %	26 %	28 %
Särskilda skäl för återkallande	22 %	26 %	24 %
JOB 450 dagar*	20 %	20 %	20 %
Omfattas inte längre av lagen om etablering**	-	-	33 %
Uppgift saknas**	-	-	17 %
Samtliga orsaker	23 %	25 %	24 %

* Samredovisning av de fyra återkallandeorsakerna som är specifika för deltagare inom JOB som har förbrukat 450 ersättningsdagar. Se avsnitt 4.1 för detaljerad statistik över antalet återkallanden.

** Dessa två återkallandeorsaker redovisas inte uppdelat på kön på grund av få ärenden.

I figur 17 framgår att andelen beslutsmotiveringar som var fem ord eller kortare var lägst för beslutsmotiveringarna som var skrivna av Arbetsförmedlingens region Syd (9 procent), följt av Stockholm Gotland (13 procent). Andelen var högst i region Öst (38 procent), följt av Mitt (35 procent), VO Direkt (33 procent) och Nord (29 procent).

Figur 17: Andel beslutsmotiveringar som var fem ord eller kortare, uppdelat på region.



Skillnaderna mellan programmen var mindre än mellan regionerna, 19 procent av beslutsmotiveringarna var fem ord eller kortare för återkallanden inom etableringsprogrammet (visas inte i figur i rapporten). Motsvarande var 24 procent för återkallanden inom jobb- och utvecklingsgarantin samt 26 procent för återkallanden inom jobbgarantin för ungdomar.



I rutan nedan visar vi några exempel på slumpmässigt utvalda beslutsmotiveringar som är fem ord eller kortare. Exempelen är ordagrant citerade från besluten.

Exempel på korta beslutsmotiveringar för återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten*

- Misskötsel enligt tidigare kommunikering.
- Är inte nåbar.

Exempel på korta beslutsmotiveringar för återkallandeorsaken *särskilda skäl*

- Enligt kommunikering
- särskilda skäl

Exempel på korta beslutsmotiveringar för återkallandeorsaker när programdeltagaren har förbrukat 450 ersättningsdagar

- Lämnar inte aktivitetsrapporter trots påminnelse
- Hög frånvaron från sina aktiviteter

8.3 Innehållet i beslutsmotiveringarna

I syfte att ge en överblick av vad beslutsmotiveringarna innehåller och jämföra innehållet mellan de två återkallandeorsakerna *missköter sig eller stör verksamheten* samt *särskilda skäl* har vi använt temamodellering. Det innebär att beslutsmotiveringarna grupperas automatiskt av programvara i underliggande teman, utifrån de ord som förekommer i texterna. Det är viktigt att notera att många av beslutsmotiveringarna är mycket kortfattade och bara innehåller ett fåtal ord, vilket vi visar i föregående avsnitt. Att de har grupperats i samma tema betyder därför inte att samtliga ord inom temat förekommer i alla beslutsmotiveringar. Det går därför inte att uttala sig om beslutsmotiveringarnas längd eller kvalitet utifrån textanalysen, utan syftet är att ge en bild av deras innehåll, samt skillnader och likheter i temana mellan de två återkallandeorsakerna. Att många beslutsmotiveringar är mycket kortfattade innebär också att det blir svårare för programvaran att tydligt dela in dem i separata teman, eftersom dataunderlaget blir mindre.

Analysen omfattar alla beslutsmotiveringar för återkallanden inom de tre ramprogrammen under det fjärde kvartalet 2022, och är avgränsad till de två nyss nämnda återkallandeorsakerna. Vi beskriver här kortfattat våra tolkningar av temana, se bilaga 2 för figurer över orden som ingår i temana.

För återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten* har 5 teman identifierats, för återkallandeorsaken *särskilda skäl för återkallande* har 7 teman identifierats. Temana beskrivs nedan i fallande skala, där de vanligaste temana kommer först.

Missköter sig eller stör verksamheten

Tema 1: Den sökande når inte målet med programmet. Beslutsmotiveringar i temat handlar även om att den sökande kallats till möten och deltagande i aktiviteter.

Rusta och matcha nämns i många beslutsmotiveringar.

Tema 2: Kommunikering har skickats, svar har inte inkommit.

Arbetsförmedlingen återkallar på grund av misskötsel. Jobb- och utvecklingsgarantin nämns i många beslutsmotiveringar.

Tema 3: Krav att vara aktivt arbetssökande. Grov grad av misskötsel. Leverantör inom insatsen Rusta och matcha nämns i vissa beslutsmotiveringar i temat.

Tema 4: Den sökande missköter planering, är inte nåbar och svarar inte på förfrågan. Sfi nämns i vissa beslutsmotiveringar.

Tema 5: Misskötsel inom jobbgarantin för ungdomar. Sökande har kallats till möten flera gånger.

Särskilda skäl för återkallande

Tema 1: Syftet med programmet kan inte uppnås. Arbetsförmedlingen har försökt kontakta den sökande. Frånvaro och planering nämns i många beslutsmotiveringar, även jobb- och utvecklingsgarantin samt Rusta och matcha nämns i beslutsmotiveringar.

Tema 2: Sökande har meddelat att hen har fått arbete, vill inte längre vara inskriven och önskar lämna programmet.

Tema 3: Den sökande kan inte tillgodogöra sig programmet. Deltar inte. Den sökande har inte inkommit med synpunkter.

Tema 4: Den sökande har inte skickat in arbetsgivarintyg till a-kassan. Tillhör inte målgruppen. En del motiveringar handlar om kontakt med Arbetsförmedlingen: telefon, telefonmöte, brev.

Tema 5: Den sökande är avliden.

Tema 6: Sökande vill lämna programmet. Svarar inte på kommunikeringen. Nytt villkor krävs för återinträde.

Tema 7: Pension. Sökande slutar på egen begäran.

Flera av temana i de två återkallandeorsakerna liknar varandra. Både inom *missköter sig eller stör verksamheten* och *särskilda skäl* är det vanligt att beslutsmotiveringarna handlar om att den sökande inte är nåbar, om Arbetsförmedlingens olika kontaktförsök med den sökande, samt att den sökande har varit frånvarande och om den sökandes planering. Utifrån innehållet i beslutsmotiveringar finns det inte alltid en tydlig skiljelinje mellan de två återkallandeorsakerna.

Det finns även vissa skillnader mellan temana i de två återkallandeorsakerna. För återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten* handlar det om krav på att den sökande ska vara aktivt arbetssökande, samt ett mindre antal beslutsmotiveringar som handlar om deltagande i svenska för invandrare (sfi) och om grov misskötsel. För återkallandeorsaken *särskilda skäl* rör det sig främst om beslutsmotiveringar relaterade till att den sökande själv vill lämna programmet på grund av arbete, att den sökande har gått i pension och att den sökande har avlidit.



Som ett komplement till temamodelleringen har vi sammanställt exempel på beslutsmotiveringar för de två återkallandeorsakerna. För att beslutsmotiveringarna ska vara representativa har de valts ut slumpmässigt. I beslutsmotiveringarna har vi maskerat eventuella personnamn, namn på leverantör och datum, samt ersatt ”han” och ”hon” med ”hen”. Eventuella stavfel och grammatiska fel i beslutsmotiveringarna har vi inte rättat.

Exempel på beslutsmotiveringar för återkallanden av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten*.

- Svarar inte på kommunikering ej heller på tidigare mail.
- Sökande har misskött sina kontakter med Rusta och matcha leverantör vid upprepade tillfällen.
- Misskötsel. Går ej att få tag på varken via telefon, mail eller sms.
- Återkallas pga misskötsel i program.
- En återkallelse av beslut i jobbgarantin för ungdomar görs på grund av misskötsel då du ej har varit anträffbar när Arbetsförmedlingen försöker nå dig. Du har inte heller aktivitetsrapporterat sedan [år månad] och har inte heller svarat på kommunikering. Sista svarsdag var [datum].
- misskötsel
- Missköter programmet.
- Inte besvarat kommunikering
- Missköter sina kontakter med Arbetsförmedlingen, ej nåbar på bokad telefonmöte.
- Sökanden medverkar inte till att upprätta en handlingsplan

Exempel på beslutsmotiveringar för återkallanden av orsaken *särskilda skäl*.

- Arbetsförmedlingen bedömer att du inte medverkar i programmet så att syftet med programmet uppnås genom att du inte deltar i programmet, tackar nej till bedömd insats, skickar inte aktivitetsrapport och medverkar inte att en planering upprättas.
- Kontakt upphört, okänd orsak.
- Tagit ut pension heltid från [datum]
- Särskilda släl
- Särskilda skäl, för att ha rätt till det samhällsstöd som JOB utgör, krävs att du medverkar i de insatser som Arbetsförmedlingen bedömer lämpliga för att uppnå syftet med programmet
- Ej svarat på kommuniceringsbrev senast [datum].
- Har inte svarat på utsänd kommunikering.
- Sökanden vill inte längre delta i programmet.
- Avliden enligt Skatteverket [datum].
- Du var anvisad till insatsen rusta och matcha inom ramen för jobb och utvecklingsgarantin men har sedan [datum] inte gått att nå och du har inte heller medverkat i aktiviteten under tiden fram till idag. Därför görs bedömningen att programmets syfte inte går att uppnå. Det återkallas på särskilda skäl.



9 Risker för felaktiga utbetalningar

I det här kapitlet redovisar vi om programdeltagare har fått ersättning trots en återkallad anvisning. Vi redovisar även uteblivna underrättelser när deltagaren inte deltagit i insatser en period innan återkallandet. Granskningsresultaten kommer från ärendegranskning och uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

9.1 Ersättning trots en återkallad anvisning

I granskningen har det ingått att undersöka om det finns programdeltagare som har fått ersättning trots en återkallad anvisning. Vi har tagit fram uppgifter på programdeltagare som har fått ersättning innan 45 dagar har löpt ut efter återkallande. Av de 395 ärenden som ingick i populationen för vår ärendegranskning har vi identifierat sex ärenden där vi kunde se att aktivitetsstöd har betalats ut. Dessa sex ärenden har vi granskat närmare.

- I ett ärende omprövades ett beslut om återkallelse och programdeltagaren fick bifall på sin begäran om omprövning. Den nya programanvisningen gäller dagen efter det tidigare återkallandet.
- I ett ärende kom det fram nya uppgifter om sjukskrivning som gjorde att Arbetsförmedlingen anvisade deltagaren åter till det aktuella programmet.
- I ett ärende fattades ett programbeslut igen efter 45 dagars karens. Beslutet om ny anvisning fattas retroaktivt och gäller från och med två veckor efter återkallandet.
- Tre ärenden handlade om att deltagaren efter beslut om återkallande fick en anvisning till Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling (KVR-V). Deltagarna blev anvisade inom 45 dagar och fick därmed ersättning igen inom 45 dagar.

Vi bedömer att ärendena som handlar om omprövning och sjukskrivning är korrekt hanterade. I ärendet där en programdeltagare har fått en ny anvisning retroaktivt till samma program kan vi inte hitta någon dokumentation som förklarar Arbetsförmedlingens hantering.

I de tre ärendena där Arbetsförmedlingen har anvisat deltagaren till annat program kan vi inte hitta någon dokumentation om varför Arbetsförmedlingen ansett att en ny anvisning var arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Arbetsförmedlingen har skriftligt kommenterat om nya anvisningar till ett annat program under 45 dagars karenstid efter att en anvisning hade återkallats. Av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en



anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.⁶¹

Arbetsförmedlingen kommenterar vidare att arbetsförmedlarna har vägledning i handläggarsstöden för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. I handläggarsstödet för jobb- och utvecklingsgarantin framgår att det generellt sett inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa andra program under karenstiden. För jobbgarantin för ungdomar beskrivs att det generellt sett inte är möjligt att lämna programmet för ett annat program. Det är meningen att den arbetssökande tar del av programmet i sin helhet innan anvisning till en annat program får göras.⁶²

9.2 Uteblivna underrättelser när programdeltagaren inte har deltagit i insatser

En programdeltagare ska varnas om hen utan godtagbart skäl inte har deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet.⁶³ Vi har genom ärendegranskningen undersökt om det fanns uppgifter om att programdeltagaren inte deltagit i insatser sex månader före återkallandet.⁶⁴

Ärendegranskningen visar att Arbetsförmedlingen inte hade skickat en eller flera underrättelser för 25 programdeltagare, där det fanns uppgifter om att de inte hade deltagit i insatser. För ytterligare 49 deltagare bedömer vi att Arbetsförmedlingen borde ha skickat en underrättelse av andra orsaker. Det handlade oftast om att deltagaren har missat bokat ett besök eller en kontakt. Fokus i granskningen har varit händelser när deltagare inte har deltagit i insatser, och därför har vi inte undersökt de andra ärendena ytterligare.

⁶¹ 9 § 3 stycket, förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁶² Arbetsförmedlingens skriftliga svar 2023-10-17.

⁶³ 6 kap. 2 § p. 4 förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁶⁴ Vi har bara ärendegranskat i AIS. Uppgifter om frånvaro kan även finnas i andra systemstöd hos Arbetsförmedlingen.

Exempel när deltagaren inte har deltagit i insats

- Programdeltagarens skulle ha påbörjat en insats 18 augusti, men deltog inte i insatsen fram till återkallandet 24 november och inga underrättelser skickades. Deltagaren svarade på kommunikeringen och menade att det var fel information från arbetsförmedlaren och leverantören.
- Kommunen meddelade Arbetsförmedlingen 2 december att de har skrivit ut deltagaren från sfi efter frånvaro på 11 dagar. Arbetsförmedlingen underrättar inte utan fattar beslut om återkallande 20 december.
- Deltagaren hade flera dagars olovlig frånvaro utan att Arbetsförmedlingen underrättade under september, troligen 1–20 september. Deltagaren hade vid något tillfälle anmält sjukdom till handledaren i kommunen men inte till Arbetsförmedlingen. Beslut om återkallande fattades 4 oktober.

Vi har utifrån resultatet i ärendegranskningen undersökt om det finns programdeltagare som har fått ersättning trots att det finns uppgifter om att de inte har deltagit i insats. Vår undersökning visar att en del programdeltagare hade fått ersättning under de dagar deltagaren inte deltog i insats. IAF har inte undersökt hur vanligt det är men kan konstatera att det finns risk att det har utgått felaktig ersättning i vissa ärenden.



10 Slutsatser och bedömningar

I det här kapitlet presenterar vi IAF:s slutsatser som vi drar utifrån de granskningsresultat som redovisas i kapitel 3–9. I bilaga 3 finns IAF:s fyrgradiga skala för bedömning av allvaret i de brister vi har funnit i vår tillsyn och granskning.

IAF:s övergripande slutsats är att Arbetsförmedlingens handläggning brister i rättssäkerhet och likabehandling vid återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program. Vår slutsats är också att det inte finns tecken på systematiska skillnader i Arbetsförmedlingens handläggning av återkallanden utifrån programdeltagarnas kön. De resultat och slutsatser vi har funnit i vår granskning ska ses som ett bidrag till Arbetsförmedlingens utveckling av arbetet med återkallanden.

10.1 Brister i Arbetsförmedlingens regeltillämpning

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen brister i regeltillämpningen av återkallande av arbetsmarknadspolitiska program. IAF har även tidigare funnit brister i Arbetsförmedlingens regeltillämpning vid återkallande och val av återkallandeorsak. JO har i sina inspektioner bland annat påtalat brister i beslutsmotiveringar. IAF ser fortfarande behov av förbättringar i Arbetsförmedlingens regeltillämpning och beslutsmotiveringar.


IAF riktar kritik mot Arbetsförmedlingen

- för att de återkallar anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet utan rättslig grund
- för att de felaktigt tillämpar återkallandeorsaken missköter sig eller stör verksamheten
- för att beslutsmotiveringarna och kommunikeringarna är bristfälliga.

10.1.1 Arbetsförmedlingen återkallar utan rättslig grund

Under den undersökta perioden borde mer än en tredjedel av återkallade anvisningar av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten* för programdeltagare i de tre ramprogrammen i stället ha lett till bland annat en underrättelse om sanktion eller utskrivning. När en anvisning återkallas i stället för att leda till en underrättelse medför det att programdeltagaren på felaktiga grunder förlorar rätten att delta i programmet och förlorar sin ersättning under en längre period än vid en varning eller sanktion.

Vår granskning visar att det fortfarande finns svårigheter med Arbetsförmedlingens tillämpning av parallella bestämmelser som gäller för återkallande, utskrivning och



sanktioner. IAF anser att svårigheterna med gränsdragningen mellan olika bestämmelser leder till bristande regeltillämpning i ärenden om återkallande.

10.1.2 Arbetsförmedlingen väljer fel återkallandeorsak

Vår ärendegranskning visar att det var vanligt att Arbetsförmedlingen inte väljer rätt återkallandeorsak. I 63 procent av ärendena där det fanns grund att återkalla har vi bedömt att återkallandeorsaken *särskilda skäl* borde ha använts i stället för orsaken *missköter sig eller stör verksamheten*. Exempel på när orsaken borde ha varit *särskilda skäl* var när programdeltagaren hade upphört att delta i en aktivitet eller inte varit anträffbar en längre period.

Vår analys av beslutsmotiveringarna visar även att Arbetsförmedlingens motiveringar i återkallande av orsakerna *missköter sig eller stör verksamheten* och *särskilda skäl* i många fall är lika varandra. Det är vanligt för båda återkallandeorsakerna att beslutsmotiveringarna handlar om att den sökande inte är nåbar och att den sökande har varit frånvarande.

Som framgår av rapporten är bestämmelserna om återkallanden i jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet förordningsstyrda. Det innebär att det saknas förarbeten och därmed beskrivningar av hur bestämmelserna är tänkta att tillämpas. Det finns få avgöranden i domstol, och de handlar framför allt om ifall det var korrekt att återkalla men inte om orsaken till återkallande var korrekt. Enheten Omprövning prövar bara orsaken till återkallande om den inte missgynnar den enskilde vilket innebär att enheten kan ändra återkallande från *särskilda skäl* till *missköter sig eller stör verksamheten* men inte tvärtom.

IAF menar att avsaknaden av mer detaljerade bestämmelser i programförordningar innebär att Arbetsförmedlingen tydligt behöver visa hur arbetsförmedlarna ska tillämpa bestämmelserna för återkallanden på ett enhetligt sätt. Arbetsförmedlingen har förtydligat handläggargstöden med flera exempel på när återkallande kan ske av orsaken *särskilda skäl*. Vår granskning visar att det finns anledning att fortsätta utveckla och förtydliga handläggargstöden, särskilt för återkallanden av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten*.

Valet av återkallandeorsak har betydelse för programdeltagarens möjlighet att få delta i programmet på nytt. Vid återkallande i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar av orsaken *missköter sig eller stör verksamheten* är karenstiden 45 dagar efter en återkallad anvisning. Deltagaren behöver inte kvalificera sig till programmet på nytt, vilket är fallet vid återkallande av orsaken *särskilda skäl*. Val av felaktig återkallandeorsak kan medföra att deltagarna inte behandlas lika i liknande situationer. En felaktig återkallandeorsak påverkar också programdeltagarens rätt att få en ny anvisning.



10.1.3 Beslutsmotiveringar och kommuniseringar är bristfälliga

Vår ärendegranskning visar att en vanlig brist i kommuniseringsbrev är att det saknas hänvisning till rätt förordning, vilket kan försvåra både programdeltagarens och andras förståelse av ärendet. Arbetsförmedlingen har uppdaterat mallen för kommunisering och har bland annat lagt in en rullista med författningshänvisningar för att underlätta val av rätt hänvisning. IAF ser positivt på den uppdateringen, eftersom den underlättar för fler arbetsförmedlare att välja rätt förordning. Men vi har i granskningen även sett att arbetsförmedlarna inte alltid använder sig av mallen.

Vår granskning visar även att beslutsmotiveringarna ofta är korta och det framgår inte alltid vilka omständigheter som legat till grund för återkallandet. Även JO har vid flera tillfällen uppmärksammat liknande brister. När beslutsmotiveringarna bara innehåller enstaka ord finns en stor risk att kraven som ställs i förvaltningslagen inte uppfylls. Vår textanalys visar att korta beslutsmotiveringar är ungefär lika vanliga för samtliga återkallandeorsaker i de tre programmen.

Det grundläggande syftet med motiveringskravet i förvaltningslagen är att garantera att ärenden prövas noggrant utifrån sakliga kriterier. För enskilda är betydelsen av att myndigheten på ett tydligt och enkelt sätt klargör hur den kommit fram till sitt beslut ofta avgörande för att de ska kunna förstå beslutet. Genom att tydligt redovisa vilka skäl som myndigheten grundat sitt avgörande på blir det också lättare för den som har rätt att klaga på beslutet att avgöra om skälen är övertygande eller om det finns anledning att överklaga beslutet. För den myndighet som prövar ett överklagande är det av betydelse att beslutet innehåller klara och tydliga motiveringar.

10.2 IAF:s bedömningar av Arbetsförmedlingens handläggning

IAF bedömer sammantaget att

- Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att återkallanden handläggs lika i liknande situationer. Handläggning av återkallanden ska inte påverkas av var inom Arbetsförmedlingen ärendet hanteras eller vilket arbetsmarknadspolitiskt program programdeltagaren deltar i
 - Arbetsförmedlingen behöver förbättra sin dokumentation av återkallanden och sin dokumenthantering
 - Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att det inte förekommer felaktig ersättning efter återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program
 - Arbetsförmedlingen kommunicerar oftast och ger programdeltagaren en rimlig tid att svara
 - det inte finns tecken på systematiska skillnader utifrån programdeltagares kön när Arbetsförmedlingen återkallar.
-



10.2.1 Betydande skillnader mellan regionerna och mellan programmen

Vi har i avsnitt 10.2 dragit slutsatser om att Arbetsförmedlingen brister i regeltillämpningen. De bristerna handlar om att Arbetsförmedlingen återkallar utan rättslig grund, väljer felaktig återkallandeorsak samt brister i beslutsmotiveringar och kommuniceringar. Det finns betydande skillnader i hur stora bristerna är mellan Arbetsförmedlingens regioner men även mellan programmen. IAF anser att det är av stor vikt att Arbetsförmedlingen behandlar lika ärenden lika. Handläggningen av återkallanden ska exempelvis inte påverkas av var inom Arbetsförmedlingen ärendet hanteras.

Vår ärendegranskning av återkallandeorsaken *missköter sig eller stör verksamheten* visar betydande skillnader mellan Arbetsförmedlingens regioner:

- Andelen ärenden där det fanns rättslig grund att återkalla var som högst 76 procent och lägst 51 procent.
- Andelen kommuniceringar som var kompletta var som högst 95 procent och lägst 42 procent.
- Andelen återkallanden med rätt återkallandeorsak var som högst 75 procent och lägst 6 procent.
- Andelen beslutsmotiveringar som stämde överens med kommuniceringarna var som högst 84 procent och lägst 33 procent.

Vår textanalys av beslutsmotiveringar av samtliga återkallandeorsaker visar att det även finns betydande skillnader mellan Arbetsförmedlingens regioner när det gäller andelen korta beslutsmotiveringar som var fem ord eller kortare. Som högst var andelen 38 procent och lägst 9 procent.

IAF konstaterar att arbetet med att återkalla anvisningar ofta är tidskrävande och även kan vara en komplicerad uppgift som ställer krav på goda kunskaper om bestämmelserna och god kännedom om myndighetens interna rutiner. Granskningen visar att Arbetsförmedlingen har organiserat arbetet med återkallande på olika sätt i de sex geografiska regionerna.

Kompetensutvecklingsinsatser och hur arbetet organiseras tycks ha betydelse för om återkallanden handläggs korrekt eller inte. Det finns tydliga skillnader i dessa områden mellan Arbetsförmedlingens regioner. Regionerna som har genomfört kompetensutvecklingsinsatser och har centraliserat handläggningen har generellt en högre andel korrekt hanterade ärenden. Arbetsförmedlingen behöver säkerställa likabehandlingen av återkallanden mellan regionerna.

Det finns även stora skillnader mellan de tre programmen vi har granskat. Skillnaderna finns i om det fanns grund för återkallande, kommuniceringar som var kompletta och om återkallandeorsaken stämde. Generellt fann vi färre brister inom jobb- och utvecklingsgarantin och fler brister inom jobbgarantin för ungdomar samt



inom etableringsprogrammet. Inom etableringsprogrammet gör dock Arbetsförmedlingen få återkallanden.

10.2.2 Arbetsförmedlingens dokumentation och dokumenthantering kan förbättras

IAF:s ärendegranskning visar att Arbetsförmedlingens dokumentation och dokumenthantering i samband med återkallanden kan förbättras. Vi bedömer att dokumenthanteringen inte utförs fullt ut enligt fastställda rutiner vid handläggningen av återkallanden.

IAF menar att bristfällig dokumentation i ett återkallande försvårar för den enskilde att få insyn i ärendet och kunna komma in med invändningar. Bristfällig dokumentation eller dokumenthantering försvårar även andras möjligheter att förstå ärendet. Det har även påverkat IAF:s möjligheter att utöva tillsyn av alla ärenden i populationen och ta del av fullständiga ärenden.


10.2.3 Förekomst av ersättning efter återkallade anvisningar

Vår granskning visar att det förekommer att arbetssökande får en ny programanvisning där startdatumet är inom 45 ersättningsdagar från att ett återkallande har skett, och att den arbetssökande även får ersättning för den perioden. I de flesta fall har det rört sig om en anvisning till ett annat program än det som Arbetsförmedlingen hade återkallat, men vi ser även att det förekommer anvisningar till samma program. Att studera felaktiga utbetalningar har inte varit ett huvudsyfte i den här rapporten. Vi kan därför inte uttala oss om omfattningen, men konstaterar att det finns en risk för felaktiga utbetalningar.

Karenstiden på 45 ersättningsdagar är reglerad i förordningarna för de tre ramprogrammen, men inte om en ny anvisning till ett annat program får göras under de 45 dagarna. Arbetsförmedlingen har svarat att en anvisning till ett annat program under karenstiden innebär att reglerna om karenstiden sätts ur spel, och IAF håller med om det. Om Arbetsförmedlingen har gjort en ny anvisning till samma program som återkallats, har IAF bedömt att vissa av ärendena har hanterats felaktigt och det finns en risk för felaktiga utbetalningar. Det kan komma att bli föremål för en framtida granskning av IAF.

10.2.4 Arbetsförmedlingen kommunicerar oftast och ger programdeltagaren en rimlig tid att svara

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen har kommunicerat med programdeltagarna i de allra flesta fall, 94 procent, innan beslut om att återkalla en



anvisning till ett ramprogram. Det vanligaste var att Arbetsförmedlingen kommunicerade skriftligt, och IAF bedömer att kommuniceringstiden ofta var rimlig.

10.2.5 Inga tecken på systematiska skillnader utifrån kön

Jämställdhetsperspektivet i den här granskningen innebär att analysera kvinnors och mäns villkor i samband med att Arbetsförmedlingen återkallar anvisningar. Vi har granskat eventuella skillnader mellan män och kvinnor utifrån flera metoder som könsuppdelad statistik, ärendegranskning, textanalys och intervjuer med representanter för Arbetsförmedlingen.

I den deskriptiva statistiken för de tre ramprogrammen har vi visat att det är vanligare att manliga programdeltagare får sin anvisning återkallad än kvinnliga. Könsskillnaden har inte förändrats nämnvärt under perioden 2018–2022. Vår sambandsanalys visar dock att programdeltagarens kön har mycket liten betydelse för risken att få sin anvisning återkallad. Det gäller framför allt jämfört med antalet underrättelser som programdeltagaren har fått före återkallandet, vilket är en betydligt viktigare förklaringsfaktor.

Utifrån våra metoder är det inte möjligt för oss att dra slutsatser om det förekommer diskriminering eller att påvisa kausala samband, men sammantaget visar resultaten inga tecken på att kvinnor och män behandlas olika av Arbetsförmedlingen. Ärendegranskningen visar på några få skillnader utifrån kön, men tyder inte på några systematiska skillnader i handläggningen enligt vår bedömning.

10.3 Redogörelse för åtgärder

Som ett led i IAF:s uppföljning ska Arbetsförmedlingen skriftligt redogöra för vilka åtgärder som Arbetsförmedlingen planerar att vidta och åtgärder som har vidtagits med anledning av de brister som redovisas i kapitel 10. Redogörelsen ska skickas till IAF och Arbetsmarknadsdepartementet senast den 30 september 2024.



Källor

Författningar

Förvaltningslag (2017:900).

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

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

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

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

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

Offentligt tryck

Proposition 2016/17:180, Ny förvaltningslag.

Ds 2013:59 Åtgärder inom aktivitetsstödet.

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolens dom 2019-06-07 i mål nr 3454–18.

Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-05-05 i mål nr 879–19.

Kammarrätten i Göteborgs dom 2021-07-19 i mål nr 6525–20.

Övrigt

JO:s protokoll, *Inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Solna den 29–30 mars och i Malmö den 26–27 april 2021*, dnr 1690–2021.

Arbetsförmedlingens handbok, *Förvaltningsrätt* (AFHB 10/2014, Version 4.0).


Arbetsförmedlingens handläggarsöd, *Jobb – och utvecklingsgarantin* (AFHS 961211, version 26).

Arbetsförmedlingens handläggarsöd, *Etableringsprogrammet* (AFHS 8/2017, version 13.0).

Arbetsförmedlingens handläggarsöd, *Jobbgarantin för ungdomar* (AFHS 3/2011, version 20).

Arbetsförmedlingens handläggarsöd, *Ersättning till deltagare i program* (AFHS 3/2021, Version 2.0).

Granskning av ärenden om återkallelse av jobb- och utvecklingsgarantin vid region Stockholm Gotland och region Syd. Arbetsförmedlingens granskning. Af-2023/0007 8111.



Granskning av ärenden om återkallelse av jobb- och utvecklingsgarantin vid region Stockholm Gotland och region Syd. Arbetsförmedlingens granskning. Af-2023/0095 9226.

Arbetsförmedlingens skriftliga svar 2023-08-22.

Arbetsförmedlingens skriftliga svar 2023-10-17.

Beslutsmotiveringar i återkallade anvisningar från Arbetsförmedlingen, mottogs av IAF 2023-08-01.

Data för omprövningar av återkallade anvisningar, mottogs av IAF 2023-09-21.

IAF 2019:13 Återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program.



Bilaga 1: Resultat från sambandsanalys

Här visar vi de fullständiga resultaten från våra sambandsanalyser.

Sambandsanalyserna har genomförts i form av multipla logistiska regressionsmodeller där utfallsvariabeln antar värdet 1 om programdeltagaren har fått ett återkallande under 2022 och 0 om programdeltagaren inte har fått ett återkallande under 2022. Populationen är programdeltagare som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för unga samt etableringsprogrammet under 2022. Resultaten presenteras som genomsnittliga marginaleffekter⁶⁵. För ytterligare beskrivning av metod, population och variabler, se avsnitt 1.3.3 samt avsnitt 4.2.

Resultat uppdelat på kön

Tolkningshjälp: I kolumnen Samtliga i tabell 7 framgår att en programdeltagare som hade fått fler än 20 underrättelser 2019–2022 i genomsnitt hade 21,7 procent högre sannolikhet att få ett återkallande under 2022 än en programdeltagare som inte hade fått någon underrättelse (referenskategori), rensat från effekten av de andra förklarande variablerna i modellen. I kolumnerna för kvinnor respektive män visas skattningarna när modellerna har avgränsats till att endast inkludera programdeltagande kvinnor respektive män.

Tabell 7: Genomsnittliga marginaleffekter på sannolikheten för ett återkallande 2022 för arbetssökande i de tre ramprogrammen uppdelat på programdeltagares kön.

Variabel	Samtliga	Kvinnor	Män
Programdeltagande (sista deltagande 2022), referenskategori: Etableringsprogrammet			
Jobb- och utvecklingsgarantin	5,0%***	4,5%***	5,3%***
Jobbgarantin för ungdomar	7,4%***	7,6%***	7,4%***
Kön, referenskategori: Kvinna			
Man	0,6%***	-	-
Ålder, referenskategori: under 25 år			
25–34 år	0,6%***	0,2%	1,0%***
35–54 år	0,9%***	0,8%***	1,0%***
55- år	5,8%***	5,8%***	6,0%***
Utbildningsnivå, referenskategori: grundskola			
Gymnasial	-1,8%***	-1,5%***	-2,0%***
Eftergymnasial	-2,1%***	-2,0%***	-2,0%***
Födelseregion, referenskategori: Sverige			
Norden, utom Sverige	1,7%***	2,2%***	1,1%
Europa, utom Norden	0,1%	0,1%	0,2%

⁶⁵ Den genomsnittliga marginaleffekten visar den genomsnittliga förändringen i form av en sannolikhet när en förklarande variabel ökar med en enhet. Exempelvis om variabeln ålder får resultatet 2 procent, tolkas det som att om ålder ökar med 1 år så ökar sannolikheten för återkrav med 2 procent.

Variabel	Samtliga	Kvinnor	Män
Världen, utom Europa	0,0%	0,1%	-0,1%
Registrerad funktionsnedsättning, referenskategori: ingen registrerad funktionsnedsättning			
Fysisk	0,3%*	0,0%	0,7%**
Psykisk/Socialmedicinsk	0,3%*	-0,2%	0,7%***
Återkallanden 2019–2021, referenskategori: inga tidigare återkallanden			
Minst ett tidigare återkallande	1,9%***	2,7%***	1,5%***
Antal underrättelser 2019–2022, referenskategori: inga underrättelser			
1–10 underrättelser	2,0%***	1,5%***	2,5%***
11–20 underrättelser	11,2%***	9,2%***	12,9%***
21– underrättelser	21,7%***	19,4%***	23,7%***
Antal observationer (programdeltagare)	249 220	121 833	127 387
Medelvärde för beroende variabel (andel återkallanden)	6,6%	5,8%	7,5%

*** = Statistiskt säkerställd skillnad mot referensgruppen på 1% signifikansnivå.

** = Statistiskt säkerställd skillnad mot referensgruppen på 5% signifikansnivå.

* = Statistiskt säkerställd skillnad mot referensgruppen på 10% signifikansnivå.

Resultat uppdelat på återkallandeorsak

Tabell 8: Genomsnittliga marginaleffekter på sannolikheten för ett återkallande 2022 för arbets sökande i de tre ramprogrammen uppdelat på återkallandeorsak.

Variabel	Särskilda skäl	Missköter sig eller stör verksamheten
Programdeltagande (sista deltagande 2022), referenskategori: Etableringsprogrammet		
Jobb- och utvecklingsgarantin	4,0%***	0,4%***
Jobbgarantin för ungdomar	6,1%***	0,9%***
Kön, referenskategori: Kvinna		
Man	0,3%***	0,3%***
Ålder, referenskategori: under 25 år		
25–34 år	0,4%***	0,1%
35–54 år	0,6%***	0,0%
55- år	5,7%***	0,0%
Utbildningsnivå, referenskategori: grundskola		
Gymnasial	-1,3%***	-0,2%***
Eftergymnasial	-1,5%***	-0,3%***
Födelseregion, referenskategori: Sverige		
Norden, utom Sverige	1,6%***	0,1%
Europa, utom Norden	-0,2%	0,3%***
Världen, utom Europa	-0,4%***	0,1%***
Registrerad funktionsnedsättning, referenskategori: ingen registrerad funktionsnedsättning		
Fysisk	0,6%***	-0,3%***
Psykisk/Socialmedicinsk	0,3%*	0,0%
Återkallanden 2019–2021, referenskategori: inga tidigare återkallanden		
Minst ett tidigare återkallande	1,1%***	0,3%***
Antal underrättelser 2019–2022, referenskategori: inga underrättelser		
1–10 underrättelser	1,4%***	0,4%***



Variabel	Särskilda skäl	Missköter sig eller stör verksamheten
11–20 underrättelser	7,8%***	2,2%***
21– underrättelser	15,6%***	4,1%***
Antal observationer (programdeltagare)	249 220	249 220
Medelvärde för beroende variabel (andel återkallanden)	5,2%	0,9%

*** = Statistiskt säkerställd skillnad mot referensgruppen på 1% signifikansnivå.

** = Statistiskt säkerställd skillnad mot referensgruppen på 5% signifikansnivå.

* = Statistiskt säkerställd skillnad mot referensgruppen på 10% signifikansnivå.

Resultat uppdelat på program

Tabell 9: Genomsnittliga margineffekter på sannolikheten för ett återkallande 2022 för arbetssökande i etableringsprogrammet (ETP), jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) samt jobbgarantin för ungdomar (UGA), uppdelat på program.

Variabel	ETP	JOB	UGA
Kön, referenskategori: Kvinna			
Man	0,4%**	0,6%***	0,5%
Ålder, referenskategori: under 25 år			
25–34 år	-0,6%**	1,0%***	0,7%
35–54 år	-0,7%**	1,2%***	-
55– år	-0,3%	6,0%***	-
Utbildningsnivå, referenskategori: grundskola			
Gymnasial	-0,3%	-1,4%***	-4,6%***
Eftergymnasial	-0,3%	-1,8%***	-6,5%***
Födelseregion, referenskategori: Sverige			
Norden, utom Sverige	-	1,4%***	7,3%***
Europa, utom Norden	-2,4%	0,1%	1,1%
Världen, utom Europa	-1,8%	0,0%	-0,2%
Registrerad funktionsnedsättning, referenskategori: ingen registrerad funktionsnedsättning			
Fysisk	1,1%	0,4%**	-3,4%**
Psykisk/Socialmedicinsk	-	0,7%***	-1,7%***
Återkallanden 2019–2021, referenskategori: inga tidigare återkallanden			
Minst ett tidigare återkallande	2,1%	2,4%***	-0,1%
Antal underrättelser 2019–2022, referenskategori: inga underrättelser			
1–10 underrättelser	1,0%***	1,5%***	5,3%***
11–20 underrättelser	11,9%***	10,2%***	20,5%***
21– underrättelser	15,5%***	20,8%***	34,2%***
Antal observationer (programdeltagare)	15 211	203 385	30 583
Medelvärde för beroende variabel (andel återkallanden)	1,3%	6,6%	9,8%

*** = Statistiskt säkerställd skillnad mot referensgruppen på 1% signifikansnivå.

** = Statistiskt säkerställd skillnad mot referensgruppen på 5% signifikansnivå.

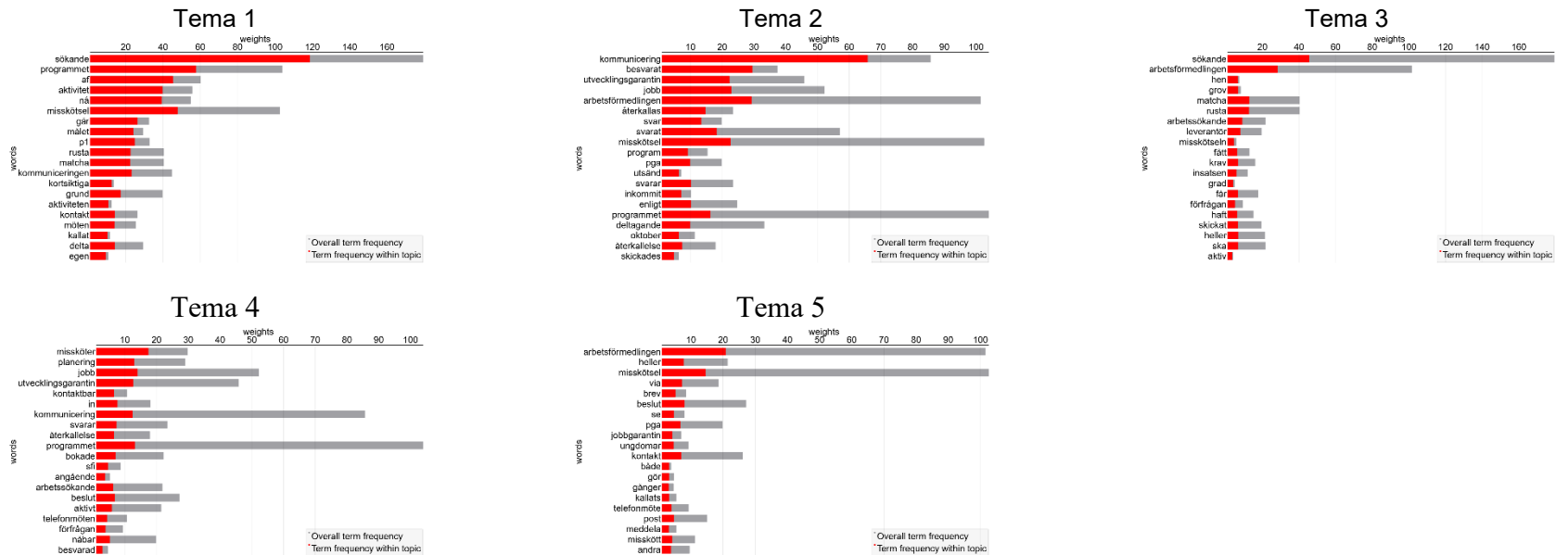
* = Statistiskt säkerställd skillnad mot referensgruppen på 10% signifikansnivå.



Bilaga 2: Resultat från temamodellering

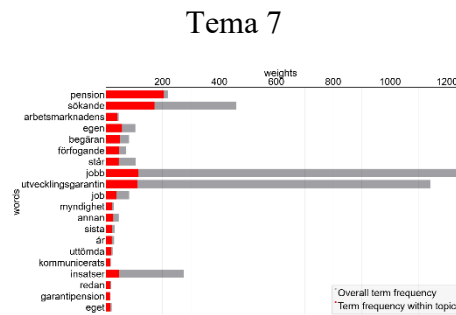
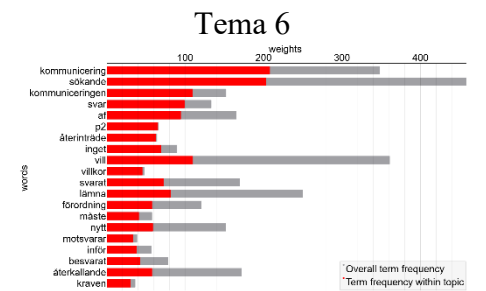
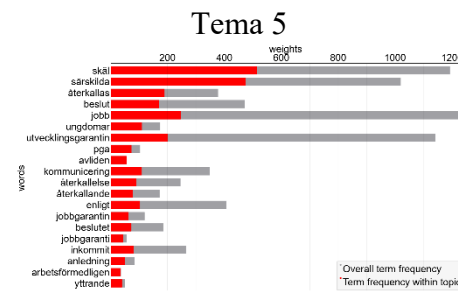
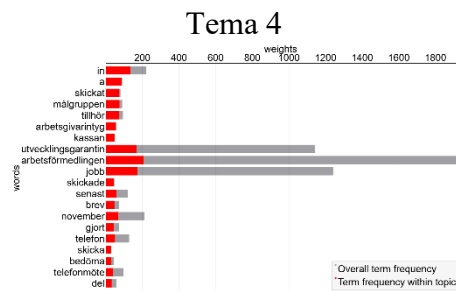
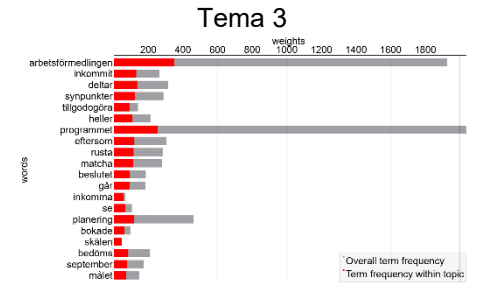
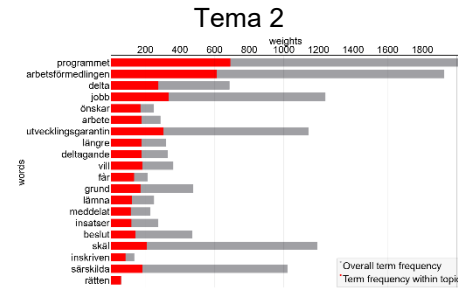
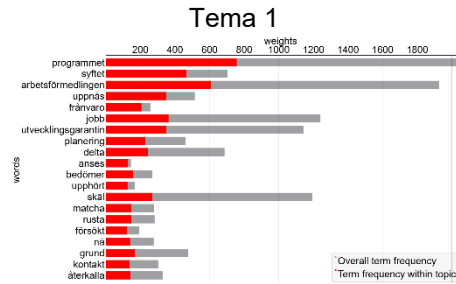
Missköter sig eller stör verksamheten

De röda staplarna visar antal förekomster av ordet inom temat och grå staplar visar antal förekomster av ordet inom alla beslutsmotiveringar med återkallandeorsak missköter sig eller stör verksamheten. Som exempel förekommer ordet ”kortsiktiga” knappt 20 gånger inom tema 1, och den grå stapeln visar att detta ord nästan enbart förekommer inom tema 1. Data är rensat för vanligt förekommande ord som inte har någon direkt betydelse för textens ämne, exempelvis ”den”, ”det”, ”att”, så kallade stopppord. Även negationer (”inte”) är borttagna och samtliga bokstäver är ändrade till gemener i analysen. Tema 1 är det vanligast förekommande temat och tema 5 det minst vanligt förekommande temat.





Särskilda skäl för återkallande





Bilaga 3: IAF:s skala för bedömning av brister

När vi genom vår tillsyn och granskning har funnit brister i tillämpningen av regelverket eller i den övriga verksamheten, ska vi påtala bristerna till den aktör vi har granskat. För att tydliggöra denna återkoppling och för att underlätta för aktören att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristerna, bedömer vi allvaret i bristerna utifrån nedanstående fyrgradiga skala.

1. Påpekande

IAF påpekar en brist, när bristen inte har fått några eller endast små konsekvenser.

2. Anmärkning

IAF riktar en anmärkning mot den aktör vi har granskat när bristen är av liten omfattning eller mindre allvarlig art.

3. Kritik

IAF riktar kritik mot den aktör vi har granskat när bristen är omfattande men mindre allvarlig, eller när bristen är allvarlig men mindre omfattande.

4. Allvarlig kritik

IAF riktar allvarlig kritik mot den aktör vi har granskat när bristen är av större omfattning eller avser allvarligare avsteg från gällande regelverk, eller av sådan art att den riskerar att skada arbetslöshetsförsäkringens legitimitet.



IAF

Inspektionen för
arbetslöshetsförsäkringen

IAF 2004–2024
20 år med tillsyn
för en väl fungerande
arbetsmarknad

IAF, Box 210
641 22 Katrineholm
Telefon: 0150 - 48 70 00
E-post: iaf@iaf.se
Webbplats:
www.iaf.se