

Rapport 2025:1

Arbetsförmedlingens kontroll inom etableringsersättningen



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 ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetet med etableringsinsatser sker inom etableringsprogrammet, som är ett arbetsmarknadspolitiskt program. De som deltar i etableringsprogrammet kan få etableringsersättning, som betalas ut av Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen har i uppdrag att kontrollera om deltagare som får etableringsersättning uppfyller kraven för ersättning.

Det är viktigt att Arbetsförmedlingens kontroll inom etableringsersättningen fungerar och att Arbetsförmedlingens kontroll av programdeltagare sker på ett likvärdigt sätt. Annars riskerar legitimiteten i systemet att urholkas. Om Arbetsförmedlingens kontroll inte fungerar innebär det även att risken för felaktiga utbetalningar ökar. Det kan även leda till att deltagarnas tid i programmet förlängs och att syftet med etableringsprogrammet inte uppnås.

I den här rapporten redovisar IAF en granskning av Arbetsförmedlingens arbete med kontrollen inom etableringsersättningen. Granskningen omfattar Arbetsförmedlingens arbete att skapa förutsättningar för uppföljning och kontroll samt myndighetens arbete att kontrollera om deltagare i etableringsprogrammet uppfyller kraven för etableringsersättning.

Arbetsförmedlingen har fått möjlighet att faktagranska kapitel 2–6 i rapporten.

Granskningen har genomförts av Tuula Forsberg, Veronica Jansson, Niklas Ottosson och Johanna Wall. I arbetet har även Patric Lindh och Klara Pettersson deltagit. Rapporten föredrogs av Veronica Jansson. Vid den slutliga beredningen av ärendet deltog Mikaela Glod, Jessica Idbrant och Carolina Stiwenius. Enhetschefen för granskningsenheten har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 14 januari 2025

Cathrine Carlberg
Enhetschef

Veronica Jansson
Utredare



Sammanfattning

IAF har granskat Arbetsförmedlingens arbete med att skapa förutsättningar för uppföljning och kontroll genom arbetet med handlingsplaner och kartläggning av deltagare i etableringsprogrammet.

IAF har även granskat delar av Arbetsförmedlingens arbete med uppföljning och kontroll av deltagare i etableringsprogrammet. Vi har bland annat undersökt om arbetsförmedlarna skickar signaler, om det finns anledning att anta att deltagaren inte uppfyller villkoren för rätten till ersättning. Andra delar av kontrollen som vi tittat på är Arbetsförmedlingens arbete med aktivitetsrapporter och deras uppföljning och kontroll när deltagare tar del av utbildning hos kommunerna.

Granskningen bygger bland annat på en ärendegranskning, där vi har granskat innehållet i handlingsplaner och aktivitetsrapporter för deltagare i etableringsprogrammet. Granskningen bygger även på intervjuer med arbetsförmedlare som arbetar med deltagare i etableringsprogrammet samt statistik från IAF:s statistik- och tillsynsdatasas.

IAF bedömer sammantaget att

- Arbetsförmedlingen inte skapar förutsättningar för uppföljning och en ändamålsenlig kontroll
- delar av Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll inte fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Arbetsförmedlingen skapar inte förutsättningar för uppföljning och en ändamålsenlig kontroll

IAF riktar en anmärkning till Arbetsförmedlingen

- för att Arbetsförmedlingens kartläggning av deltagare i etableringsprogrammet i stor utsträckning var ofullständig eller i vissa fall saknades helt.

IAF riktar ett påpekande till Arbetsförmedlingen

- för att de individuella handlingsplanerna för deltagare i etableringsprogrammet i vissa fall innehöll motstridiga uppgifter
- för att Arbetsförmedlingen inte alltid uppdaterar handlingsplanerna i tid
- för att det i samtliga fall saknades dokumentation om varför det geografiska sökområdet begränsats.

IAF:s granskning visar i övrigt att

- tiden i kartläggningsfasen i vissa fall var omotiverat lång.



IAF bedömer att ofullständiga kartläggningar av deltagare i etableringsprogrammet riskerar att leda till bristande underlag för Arbetsförmedlingens bedömningar och kontroll. IAF bedömer också att omotiverat långa kartläggningstider leder till bristande likabehandling och även kan få till följd att tiden för deltagarna att komma i gång med aktiviteter förskjuts, vilket kan förlänga tiden i arbetslöshet.

Vidare bedömer IAF att otydliga och inaktuella handlingsplaner försvårar Arbetsförmedlingens möjligheter att utöva en rättssäker och ändamålsenlig kontroll. Handlingsplanens funktion som stöd för deltagaren i etableringsprogrammet blir också mer begränsad.

Delar av Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll fungerar inte på ett tillfredsställande sätt

IAF riktar en anmärkning till Arbetsförmedlingen

- för att Arbetsförmedlingen inte skickar alla signaler som de ska.

IAF:s granskning visar i övrigt att

- Arbetsförmedlingens granskning av innehållet i deltagarnas aktivitetsrapporter var korrekt i de flesta fall
- vissa deltagare i etableringsprogrammet har svårigheter att aktivitetsrapportera, vilket kan påverka Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll negativt
- Arbetsförmedlingens arbete med att följa upp och kontrollera anvisningar till reguljär utbildning och andra obligatoriska aktiviteter inte är tillförlitligt. Arbetsförmedlingen anvisar inte heller alltid deltagare som bedöms vara i behov av utbildning att söka reguljär utbildning
- Arbetsförmedlingen saknar förutsättningar för en likvärdig kontroll av programdeltagare, vilket IAF bedömer leder till bristande likabehandling av deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

IAF bedömer att Arbetsförmedlingen brister i arbetet med signaler, eftersom de inte skickar alla signaler som de ska. Granskningen visar även att Arbetsförmedlingens arbete med att följa upp och kontrollera anvisningar till utbildning och andra obligatoriska aktiviteter inte är tillförlitligt, vilket kan få till följd att kontrollen inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Av granskningen framgår även att det finns svårigheter för vissa deltagare i etableringsprogrammet att aktivitetsrapportera, vilket kan påverka Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll.

Det finns svårigheter för Arbetsförmedlingen att kontrollera frånvaro när programdeltagare deltar i utbildning hos kommunerna. Det saknas i dag rättsliga förutsättningar för att Arbetsförmedlingen och kommunerna ska kunna utbyta information om enskilda på ett effektivt sätt. Det innebär att programdeltagare som



deltar i utbildning hos kommunerna inte kontrolleras i samma utsträckning som andra programdeltagare. IAF bedömer att skillnaderna i Arbetsförmedlingens kontroll leder till bristande likabehandling av deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som omfattas av samma regelverk.

Redogörelse för åtgärder

Arbetsförmedlingen ska skriftligt redogöra för vilka åtgärder som Arbetsförmedlingen har vidtagit eller planerar att vidta med anledning av de brister som IAF påpekar eller anmärker mot. Se detaljerad lista i avsnitt 1.10. Redogörelsen ska skickas till IAF och Arbetsmarknadsdepartementet senast den 30 september 2025.



Innehåll

1	Slutsatser och bedömningar	9
1.1	Sammanfattande slutsatser.....	9
1.2	Ofullständiga kartläggningar riskerar leda till bristande underlag för Arbetsförmedlingens bedömningar och kontroll.....	10
1.3	Otydliga och inaktuella handlingsplaner riskerar påverka kontrollen.....	12
1.3.1	Dokumentation saknades vid begränsat geografiskt sökområde.....	12
1.4	Granskningen av aktivitetsrapporter fungerar i de flesta fall	13
1.5	Utmaningar för deltagarna att aktivitetsrapportera kan påverka uppföljningen och kontrollen negativt	13
1.6	Arbetsförmedlarna skickar inte alla signaler	14
1.7	Arbetet med att följa upp och kontrollera anvisningar till utbildning är inte tillförlitligt	15
1.8	Skillnader i Arbetsförmedlingens kontroll riskerar leda till bristande likabehandling	16
1.9	Iakttagelser om Arbetsförmedlingens arbete med etableringsprogrammet	18
1.9.1	Svårt att hitta lämpliga aktiviteter för deltagare som står långt från arbetsmarknaden	18
1.9.2	Handlingsplanen är inte alltid ett bra verktyg för deltagare i etableringsprogrammet.....	19
1.10	Redogörelse för åtgärder	19
2	Bakgrund och utgångspunkter för granskningen	20
2.1	Syfte och övergripande granskningsfrågor	22
2.2	Granskningens genomförande	22
3	Arbetsförmedlingens arbete med kartläggning av deltagare i etableringsprogrammet	24
3.1	Handläggningstiden innan inskrivning i kartläggningsfasen varierar	25
3.2	Tiden i kartläggningsfasen fördröjs i vissa fall	26
3.3	Kartläggningen är inte alltid komplett	28
4	Arbetsförmedlingens arbete med individuella handlingsplaner	30
4.1	Vanligt att deltagarna omfattas av utbildningsplikt.....	31
4.2	Vanligt med begränsat geografiskt sökområde.....	31
4.3	Vanligt att Arbetsförmedlingen undantar deltagare från kravet att söka arbete.....	33
4.4	Vanligt med utbildningsaktiviteter i handlingsplanen.....	35
4.4.1	Svårt att hitta lämpliga aktiviteter.....	36
4.5	Handlingsplanerna innehåller motstridiga uppgifter	37

4.6	Arbetsförmedlarna följer upp handlingsplaner på olika sätt	38
4.7	Handlingsplanerna är inte alltid ett bra verktyg för deltagarna	39
5	Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll av deltagare i etableringsprogrammet.....	40
5.1	Deltagarna har svårt att aktivitetsrapportera i början av programmet	41
5.2	Deltagarna söker fler arbeten med tiden	43
5.2.1	Arbetsförmedlingen skickar underrättelser i de flesta fall när deltagare inte söker tillräckligt många arbeten	44
5.3	Arbetsförmedlarna skickar inte alla signaler	45
5.3.1	Uteblivna signaler när deltagare inte skickat in studieintyg.....	46
6	Utmaningar med kontrollen när deltagare tar del av utbildning hos kommuner.....	47
6.1	Rättsliga förutsättningar saknas för informationsöverföring	47
6.2	Arbetsförmedlingen samverkar med kommunerna genom lokala överenskommelser.....	49
6.3	Svårt att följa upp anvisning till utbildning och andra obligatoriska aktiviteter .	50
6.4	Svårt att kontrollera frånvaro när deltagare deltar i utbildning hos kommunerna	52
	Källor.....	53
	Bilaga 1: IAF:s skala för bedömning av brister.....	55



1 Slutsatser och bedömningar

I det här kapitlet presenterar vi IAF:s slutsatser och bedömningar utifrån de granskningsresultat som redovisas i kapitel 3–6. Vi har även identifierat några utmaningar i Arbetsförmedlingens arbete med deltagare i etableringsprogrammet, som i förlängningen kan riskera att motverka syftet med programmet. Vi har valt att redogöra för de identifierade utmaningarna avslutningsvis i kapitlet. [I bilaga 1 finns IAF:s fyrgradiga skala för bedömning av allvaret i de brister vi har funnit i vår granskning.](#)

1.1 Sammanfattande slutsatser


IAF har granskat Arbetsförmedlingens arbete med att skapa förutsättningar för uppföljning och en ändamålsenlig kontroll genom arbetet med kartläggning och handlingsplaner. Vi har även granskat delar av Arbetsförmedlingens arbete med uppföljning och kontroll av deltagare i etableringsprogrammet.

IAF bedömer sammantaget att det finns brister i Arbetsförmedlingens arbete att skapa förutsättningar för uppföljning och en ändamålsenlig kontroll. Bristerna finns både i arbetet med handlingsplaner och i arbetet med kartläggning av deltagare i etableringsprogrammet.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingens kartläggningar i stor utsträckning var ofullständiga, vilket IAF bedömer riskerar leda till bristande underlag för Arbetsförmedlingens bedömningar och kontroll. Granskningen visar även att deltagarnas tid i kartläggningsfasen i vissa fall var omotiverat lång, vilket leder till bristande likabehandling. En omotiverat lång kartläggningstid kan även få till följd att tiden för deltagarna att komma i gång med aktiviteter förskjuts, vilket kan förlänga tiden i arbetslöshet.

Granskningen visar att handlingsplanerna i vissa fall var otydliga, eftersom de innehöll motstridiga uppgifter. Handlingsplanerna saknade även i samtliga fall dokumentation om skäl till att deltagarna hade begränsat geografiskt sökområde. Arbetsförmedlingen uppdaterar inte heller alltid handlingsplanerna i tid, enligt regelverket, vilket innebär att innehållet i handlingsplanerna kan bli inaktuellt. IAF bedömer att otydliga och inaktuella handlingsplaner försvårar Arbetsförmedlingens möjligheter att utöva en rättssäker och ändamålsenlig kontroll. Handlingsplanens funktion som stöd för deltagaren blir också mer begränsad.

När det gäller Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll av deltagare i etableringsprogrammet bedömer IAF sammantaget att delar av den inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. IAF bedömer att Arbetsförmedlingen brister i arbetet med



signaler, eftersom Arbetsförmedlingen inte skickar alla signaler som de ska. IAF vill särskilt uppmärksamma problemen när det gäller studieintyg. Vi bedömer även att Arbetsförmedlingens arbete med att följa upp och kontrollera anvisningar till reguljär utbildning och andra obligatoriska aktiviteter inte är tillförlitligt, vilket kan få till följd att kontrollen inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Av granskningen framgår även att det finns svårigheter för vissa deltagare i etableringsprogrammet att aktivitetsrapportera, vilket IAF bedömer kan påverka Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll.

Granskningen visar att det finns svårigheter för Arbetsförmedlingen att kontrollera frånvaro när programdeltagare deltar i utbildning hos kommunerna. Det saknas i dag rättsliga förutsättningar för att Arbetsförmedlingen och kommunerna ska kunna utbyta information om enskilda på ett effektivt sätt. Det innebär att programdeltagare som deltar i utbildning hos kommunerna inte kontrolleras i samma utsträckning som andra programdeltagare. IAF bedömer att skillnaderna i Arbetsförmedlingens kontroll leder till bristande likabehandling av deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som omfattas av samma regelverk.

IAF bedömer sammantaget att

- Arbetsförmedlingen inte skapar förutsättningar för uppföljning och en ändamålsenlig kontroll
- delar av Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll inte fungerar på ett tillfredsställande sätt.

I avsnitt 1.2–1.8 redogör vi mer utförligt för IAF:s slutsatser och bedömningar. IAF har även identifierat några utmaningar i Arbetsförmedlingens arbete med deltagare i etableringsprogrammet, som i förlängningen kan riskera att motverka syftet med programmet. Det redogör vi för avslutningsvis i avsnitt 1.9.

1.2 Ofullständiga kartläggningar riskerar leda till bristande underlag för Arbetsförmedlingens bedömningar och kontroll

Deltagarna i etableringsprogrammet ska initialt i programmet delta i kartläggning, där Arbetsförmedlingen ska få information om deras erfarenheter, kompetenser och mål för att kunna bedöma lämpliga insatser för att stärka deltagarnas möjligheter till arbete eller studier. Kartläggningen ligger sedan till grund för den individuella handlingsplanen.

Kartläggningen behöver vara grundlig för att Arbetsförmedlingen ska kunna göra en korrekt bedömning av vilket stöd deltagarna behöver för att underlätta etableringen i



arbets- och samhällslivet. Det är även viktigt att Arbetsförmedlingen gör en grundlig kartläggning, för att korrekt kunna bedöma vilka krav som kan ställas på deltagarna.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen inte alltid genomför kartläggning av deltagare i etableringsprogrammet och när kartläggningen genomförs är den inte alltid fullständig. En tiondel av ärendena i ärendegranskningen saknade uppgifter om att kartläggningssamtal har genomförts. Av de ärenden som innehöll kartläggningssamtal saknade över hälften av ärendena en eller flera delar av kartläggningen. I några fåtal fall framgick det att kartläggningssamtal genomförts, men samtliga delar av kartläggningen saknades. IAF bedömer därmed att Arbetsförmedlingen brister i arbetet med kartläggning av deltagare i etableringsprogrammet. En ofullständig kartläggning riskerar påverka kvaliteten på deltagarnas handlingsplaner, vilket kan få negativa konsekvenser för Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll. Det finns även en risk att deltagarna inte får det stöd och de aktiviteter som de behöver och att deras etablering i arbets- och samhällslivet därmed fördröjs.

Granskningen visar även att det finns skillnader i deltagarnas tid i kartläggning. Variationen förklaras till viss del av skillnader i de individuella fallen. IAF bedömer dock utifrån genomförd ärendegranskning att tiden i kartläggningsfasen var omotiverat lång i 20 procent av ärendena som innehöll en kartläggningsfas. Vi kunde i de fallen inte se att Arbetsförmedlingen under en större del av kartläggningstiden hade arbetat med deltagarna. Arbetsförmedlingens beslut av tiden i kartläggningsfasen ska begränsas med hänsyn till hur lång tid som kartläggningen förväntas ta. Vi kunde dock se att Arbetsförmedlingen i vissa fall inväntade att kartläggningsbeslutet löpte ut trots att kartläggningen var klar.

IAF bedömer att omotiverade skillnader i kartläggningstid leder till olika behandling av deltagare i likartade fall. IAF bedömer även att en omotiverat lång kartläggningstid får till följd att tiden för deltagaren att komma i gång med aktiviteter förskjuts, vilket kan förlänga tiden i arbetslöshet. Det innebär även att deltagare får lägre ersättning under en längre period än nödvändigt, eftersom ersättningen är högre i etableringsprogrammet med aktiviteter. En omotiverat lång kartläggningstid kan också leda till att den totala tiden i etableringsprogrammet riskerar att förlängas.

IAF kunde även se i ärendegranskningen att tiden mellan inskrivning på Arbetsförmedlingen och inskrivning i etableringsprogrammets kartläggningsfas varierade. I vissa fall bedömer IAF att tiden var omotiverat lång. Om inskrivningen i kartläggningsfasen fördröjs riskerar det få negativa konsekvenser för deltagaren i form av onödiga ledtider för att få rätt ersättning och det stöd hen behöver för sin etablering i arbets- och samhällslivet.

IAF riktar en anmärkning till Arbetsförmedlingen

- för att Arbetsförmedlingens kartläggning av deltagare i etableringsprogrammet i stor utsträckning var ofullständig eller i vissa fall saknades helt.

IAF:s granskning visar att

- tiden i kartläggningsfasen i vissa fall var omotiverat lång.

1.3 Otydliga och inaktuella handlingsplaner riskerar påverka kontrollen

Handlingsplanen fungerar både som utgångspunkt för Arbetsförmedlingen i deras kontrollarbete och som stöd för den arbetssökande. Det är därmed viktigt att innehållet i handlingsplanen är aktuellt, relevant och tydligt. Vår ärendegranskning visar att 11 procent av handlingsplanerna innehöll motstridiga uppgifter. Det handlade bland annat om att den yrkesmässiga inriktningen inte stämde överens med övriga bedömningar och att deltagaren fått ett sökintervall trots att deltagaren hade godtagbara skäl att inte söka arbete under samma tidsperiod. Det förekom också att arbetsförmedlaren bedömt att deltagaren hade godtagbara skäl att inte söka arbete trots att övriga bedömningar och beskrivningar i handlingsplanen visade på motsatsen. Den typen av motstridiga uppgifter medför att handlingsplanen blir otydlig, vilket kan påverka deltagarens möjligheter att göra rätt och uppfylla de krav som ställs. IAF bedömer även att otydliga handlingsplaner riskerar att försvära Arbetsförmedlingens kontroll av deltagare inom etableringsersättningen. Handlingsplanens funktion som stöd för deltagaren blir också mer begränsad.

Vår granskning visar även att 11 procent inte hade fått sin handlingsplan förnyad inom sex månader, vilket är ett krav enligt regelverket. Om handlingsplanerna inte uppdateras i tid, innebär det att innehållet i vissa fall hinner bli inaktuellt, vilket i sin tur kan leda till att deltagarna inte får rätt stöd. Inaktuella handlingsplaner riskerar även påverka Arbetsförmedlingens möjligheter att utöva en ändamålsenlig kontroll. Samtidigt framgick det av både statistiken och intervjuerna att vissa av handlingsplanerna uppdateras oftare än var sjätte månad.

1.3.1 Dokumentation saknades vid begränsat geografiskt sökområde

Vår ärendegranskning och IAF:s statistik visar att det är relativt vanligt att deltagare i etableringsprogrammet har ett begränsat geografiskt sökområde. Det var 25 procent av ärendena i ärendegranskningen som innehöll en bedömning om begränsat geografiskt sökområde. Samtliga av ärendena saknade dokumentation om varför det geografiska sökområdet begränsats. IAF påpekar att bedömningar om deltagarnas



geografiska sökområde tydligt ska dokumenteras i handlingsplanen, för att klargöra vilka krav som ställs på deltagarna och för att underlätta uppföljning och kontroll. IAF har i övrigt inte granskat Arbetsförmedlingens tillämpning av föreskrifterna om lämpligt arbete i den här granskningen.

IAF riktar ett påpekande till Arbetsförmedlingen

- för att de individuella handlingsplanerna för deltagare i etableringsprogrammet i vissa fall innehöll motstridiga uppgifter
- för att Arbetsförmedlingen inte alltid uppdaterar handlingsplanerna i tid
- för att det i samtliga fall saknades dokumentation om varför det geografiska sökområdet begränsats.

1.4 Granskningen av aktivitetsrapporter fungerar i de flesta fall

En viktig del av Arbetsförmedlingens kontroll är arbetet med aktivitetsrapporter. Det är enheterna Granskning och kontroll som granskar inkomna aktivitetsrapporter och skickar underrättelser till exempel om en deltagare inte sökt tillräckligt många arbeten enligt sitt sökintervall. Ärendegranskningen visar att enheterna Granskning och kontroll skickade underrättelser i de allra flesta fall när deltagarna inte uppfyllde villkoren för rätten till ersättning, utifrån innehållet i aktivitetsrapporten. IAF bedömer att Arbetsförmedlingens granskning av innehållet i aktivitetsrapporterna i de flesta fall var korrekt i de delar IAF granskat.


Granskningen visar dock att många av deltagarna i etableringsprogrammet är undantagna kravet att söka arbete, bland annat på grund av att de omfattas av utbildningsplikten. Majoriteten av aktivitetsrapporterna i ärendegranskningen hade skickats in av deltagare som hade fått bedömningen att de hade godtagbara skäl att inte söka arbete.

IAF:s granskning visar att

- Arbetsförmedlingens granskning av innehållet i deltagarnas aktivitetsrapporter var korrekt i de flesta fall.

1.5 Utmaningar för deltagarna att aktivitetsrapportera kan påverka uppföljningen och kontrollen negativt

Även om Arbetsförmedlingens granskning av innehållet i aktivitetsrapporterna fungerar i de flesta fall, visar granskningen att det finns svårigheter för vissa



deltagare i etableringsprogrammet att aktivitetsrapportera, framför allt inledningsvis i programmet. Andelen aktivitetsrapporter som inte lämnades in, är som störst första inlämningsmånaden. Därefter minskar andelen över tid. Det framkommer även i granskningen att det finns deltagare som på grund av bristande kunskaper i svenska språket och digitala ovana har svårigheter att aktivitetsrapportera, framför allt i början av programmet.

IAF bedömer att deltagarnas utmaningar med aktivitetsrapporteringen kan påverka Arbetsförmedlingens möjligheter att utöva en ändamålsenlig kontroll. En förutsättning för att aktivitetsrapporten ska fungera som ett verktyg för uppföljning och kontroll är att deltagarna vet vad och hur de ska aktivitetsrapportera.

Svårigheterna för vissa deltagare att aktivitetsrapportera kan även få negativa konsekvenser för den enskilde, då aktivitetsrapporten ska fungera som ett stöd för deltagarna att komma vidare i arbete eller studier. Det finns även en risk att deltagarna inte följer sin planering och därmed får en sanktion.

IAF:s granskning visar att

- vissa deltagare i etableringsprogrammet har svårigheter att aktivitetsrapportera, vilket kan påverka Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll negativt.

1.6 Arbetsförmedlarna skickar inte alla signaler

Arbetsförmedlarna ska skicka en signal till Arbetsförmedlingens enheter Granskning och kontroll om det finns anledning att anta att deltagaren i etableringsprogrammet inte uppfyller villkoren för rätten till ersättning. Arbetsförmedlarna kan få information om händelser som inte kan upptäckas i de automatiska kontrollerna. Det är därför viktigt att arbetsförmedlarna skickar de signaler de ska till enheterna Granskning och kontroll. En brist som framkommer i granskningen är att arbetsförmedlarna inte skickar alla signaler som de ska. I knappt 5 procent av ärendena i ärendegranskningen borde arbetsförmedlarna ha skickat en signal, men inte gjort det.

Även i intervjuerna framkom det indikationer på att arbetsförmedlarna inte skickar alla signaler. Det finns också arbetsförmedlare som har en större tolerans för att deltagare i etableringsprogrammet till exempel inte svarar i telefon eller är frånvarande från en insats, särskilt under den första tiden i programmet. Vi har inte i den här granskningen närmare undersökt arbetsförmedlarnas attityder till att skicka signaler, när det kan finnas skäl att anta att deltagare i etableringsprogrammet inte uppfyller villkoren för rätten till sin ersättning. IAF kan dock konstatera att resultaten



stämmer överens med tidigare genomförda granskningar¹. IAF har i flera granskningar under de senaste åren påtalat bristen att Arbetsförmedlingen inte skickar alla signaler som de borde.

Granskningen visar även att i de situationer arbetsförmedlarna avstått från att skicka signaler handlade det i hälften av fallen om att deltagarna inte skickat in de studieintyg som Arbetsförmedlingen begärt. Det framkommer att det finns vissa utmaningar i hanteringen av studieintyg. Deltagarna lämnar inte alltid studieintyg trots att Arbetsförmedlingen begärt det och det förekommer att deltagarna inte vet hur de ska göra. Att begära in och ta del av studieintyg är en del i Arbetsförmedlingens kontrollarbete när deltagare deltar i utbildning. IAF bedömer därför att det är viktigt att hanteringen av studieintyg fungerar och att arbetsförmedlarna skickar signaler när det finns anledning att anta att deltagarna inte uppfyller villkoren för sin ersättning.

IAF riktar en anmärkning till Arbetsförmedlingen


- för att Arbetsförmedlingen inte skickar alla signaler som de ska.

1.7 Arbetet med att följa upp och kontrollera anvisningar till utbildning är inte tillförlitligt

Arbetsförmedlingen ska anvisa deltagare i etableringsprogrammet att söka reguljär utbildning om bedömningen är att det krävs utbildning för att deltagaren ska få och behålla ett arbete. En deltagare som utan godtagbara skäl inte söker anvisad utbildning, eller som avvisar en utbildning som hen har anvisats att söka och är antagen till, ska varnas eller stängas av från rätten till ersättning. Arbetsförmedlingen följer upp anvisningar genom arbetet med handlingsplaner och aktivitetsrapporter.

IAF bedömer att Arbetsförmedlingens arbete med att följa upp och kontrollera anvisningar till reguljär utbildning inte är tillförlitligt, vilket kan få till följd att kontrollen inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Deltagarna ska rapportera genomförda anvisningar till utbildning och andra obligatoriska aktiviteter i aktivitetsrapporten. Systemet för uppföljning och kontroll av anvisningar till reguljär utbildning förutsätter att deltagarna både har kunskap om hur de ska rapportera och att rapporteringen sker på ett korrekt sätt. Det framkom i intervjuerna med arbetsförmedlare att det är en utmaning för vissa deltagare i etableringsprogrammet att klara av att rapportera obligatoriska aktiviteter, främst vad gäller anvisning att

¹ IAF 2023:12, *Arbetsförmedlarnas roll i kontrollen av arbetssökande*. IAF 2022:13, *Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen 2021*. IAF 2021:14, *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?*



söka utbildning. Om deltagarna inte rapporterar obligatoriska aktiviteter, så som anvisning till utbildning, på rätt sätt finns det en risk att de får en sanktion trots att de inte borde få det. Det kan också omvänt leda till att deltagare som borde få en sanktion, inte får det. Det innebär därmed en risk för felaktiga utbetalningar både av för lite och för mycket ersättning.

Kontrollen av aktivitetsrapporter utförs av enheterna Granskning och kontroll på Arbetsförmedlingen, samtidigt som det är arbetsförmedlarna på lokal nivå som har kontakten med deltagarna och med kommunerna som anordnar utbildning. Om deltagarna felaktigt rapporterar att de sökt eller påbörjat en anvisad utbildning, är risken därmed att enheterna Granskning och kontroll inte uppmärksammar detta. Det innebär att det i praktiken är arbetsförmedlarna på lokal nivå som behöver kontrollera om deltagarna faktiskt har sökt och påbörjat en anvisad utbildning. Granskningen visar att arbetet med deltagare i etableringsprogrammet på lokal nivå skiljer sig åt mellan olika arbetsförmedlingskontor och att det påverkas av hur samverkan med kommunerna fungerar.

Granskningen visar även att Arbetsförmedlingen arbetar olika med anvisning till utbildning. Vi såg i ärendegranskningen att vissa deltagare som bedömdes vara i behov av utbildning fick en anvisning, medan andra deltagare, som omfattades av samma bedömning, inte fick någon anvisning. Det bekräftades även i en av intervjuerna med arbetsförmedlare, där det framkom att man inte använder sig av anvisning att söka utbildning när deltagaren omfattas av utbildningsplikt. När Arbetsförmedlingen inte anvisar till reguljär utbildning, ställs det inte tydliga krav på deltagaren. Det är även viktigt att Arbetsförmedlingen är konsekvent i sitt arbete med anvisningar till utbildning, eftersom olika hantering leder till att deltagare som omfattas av samma regelverk inte behandlas lika.

IAF:s granskning visar att

- Arbetsförmedlingens arbete med att följa upp och kontrollera anvisningar till reguljär utbildning och andra obligatoriska aktiviteter inte är tillförlitligt. Arbetsförmedlingen anvisar inte heller alltid deltagare som bedöms vara i behov av utbildning att söka reguljär utbildning.

1.8 Skillnader i Arbetsförmedlingens kontroll riskerar leda till bristande likabehandling

Det saknas i dag rättsliga förutsättningar för att Arbetsförmedlingen och kommuner ska kunna utbyta information om enskilda på ett effektivt sätt. Arbetsförmedlingens förutsättningar för kontroll när deltagare deltar i utbildning hos kommunerna är beroende av hur samverkan mellan Arbetsförmedlingen och den enskilda kommunen



fungerar. Granskningen visar att Arbetsförmedlingen har lokala överenskommelser om samverkan med de flesta kommunerna, men att samverkan fungerar olika från kommun till kommun. Överenskommelserna omfattar generellt inte systematiserad informationsöverföring på individnivå för exempelvis frånvaro, och i praktiken varierar det både om och när Arbetsförmedlingen får information om deltagarnas frånvaro.


Utmaningarna kopplade till informationsöverföringen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen är inte avgränsade till enbart kontrollen av deltagare i etableringsprogrammet. Samtidigt kan IAF konstatera att det är många deltagare i etableringsprogrammet som deltar i utbildning hos kommunerna, vilket innebär att deltagarna i etableringsprogrammet i hög grad påverkas av utmaningarna med informationsöverföringen.

IAF konstaterar att informationsöverföringen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen om arbetssökande som deltar i utbildning hos kommunerna skiljer sig åt jämfört med avvikelserapporteringen från leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Bland annat rapporterar inte kommunerna frånvaro vid varje enskilt frånvarotillfälle. Det innebär att programdeltagarna kontrolleras i olika hög grad beroende på vilken insats de deltar i. IAF bedömer att skillnaderna i Arbetsförmedlingens kontroll leder till bristande likabehandling av deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Det innebär även en risk för felaktiga utbetalningar av ersättning och att sanktionssystemets legitimitet riskerar att påverkas.

Sanktionssystemet bygger på en så kallad åtgärdstrappa, vilket förenklat innebär en stegvis upptrappning av sanktion om den arbetssökande inte fullgör sina skyldigheter. Det här handlingskorrigerande syftet kan bara uppnås om Arbetsförmedlingen aktivt arbetar med kontrollen och utreder varje enskild händelse som kan innebära att den arbetssökande inte fullgör sina skyldigheter.

Arbetsförmedlingens handläggning riskerar även att brista i likabehandling i situationer när det finns anledning att återkalla deltagarens anvisning till etableringsprogrammet om syftet med programmet inte kan uppnås. Det kan exempelvis handla om när programdeltagaren har upphört att delta i en aktivitet eller har en omfattande frånvaro över tid.

Utredningen om förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna lämnar förslag om uppgiftsskyldigheter för Arbetsförmedlingen gentemot en kommun, och för en kommun gentemot Arbetsförmedlingen, som innebär att de ska utbyta nödvändiga uppgifter och kunna lämna uppgifter utan hinder av sekretess. Förslagen föreslås träda i kraft 1 december 2025. IAF kan konstatera att utredningen inte går in på detaljer om informationsöverföringen kopplat till frånvaro. Det förs inte något resonemang kring om och när kommunerna



ska lämna information till Arbetsförmedlingen i de situationer den arbetssökande av olika anledningar är frånvarande från utbildningen.

IAF menar att det är viktigt att de rättsliga förutsättningarna kommer på plats, för ett effektivt informationsutbyte om enskilda mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Först då kan Arbetsförmedlingen genomföra kontrollen av arbetssökande på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. IAF framhåller dock att kontrollen även bör omfatta systematiserad informationsöverföring på individnivå för exempelvis frånvaro. Programdeltagare som får ersättning och som omfattas av samma regelverk bör omfattas av samma kontroll, oavsett vilken insats deltagaren deltar i.

IAF:s granskning visar

- att Arbetsförmedlingen saknar förutsättningar för en likvärdig kontroll av programdeltagare, vilket IAF bedömer leder till bristande likabehandling av deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

1.9 Iakttagelser om Arbetsförmedlingens arbete med etableringsprogrammet

Utifrån granskningen har IAF iakttagit ytterligare två utmaningar i Arbetsförmedlingens arbete med deltagare i etableringsprogrammet, som i förlängningen kan riskera att motverka syftet med programmet. Vi har inte gjort någon fördjupad granskning av de här utmaningarna och kan inte uttala oss om hur utbredda de är.

1.9.1 Svårt att hitta lämpliga aktiviteter för deltagare som står långt från arbetsmarknaden

Det framkom i intervjuerna med arbetsförmedlare att det i vissa fall är svårt att hitta lämpliga aktiviteter för deltagare i etableringsprogrammet. Flera arbetsförmedlare uppgav att det är svårt att hitta aktiviteter för deltagare som står långt från arbetsmarknaden, som till exempel saknar arbetslivserfarenhet och utbildning eller i vissa fall inte kan läsa och skriva. Arbetsförmedlingen har uppgett att de nyligen genomfört vissa förändringar för att underlätta för arbetsförmedlarna att hitta lämpliga aktiviteter som möter upp den arbetssökandes behov utifrån bedömt stödbehov och stödriktning².

² Arbetsförmedlingens svar på faktagranskning 2024-11-19.



Vi har i den här granskningen inte gått närmare in på Arbetsförmedlingens arbete att hitta lämpliga aktiviteter för deltagare i etableringsprogrammet. IAF framhåller dock vikten av att det finns lämpliga aktiviteter och insatser att tillgå, som möter deltagarnas olika behov. I annat fall riskerar deltagarna inte få det stöd och de aktiviteter som behövs, och tiden i arbetslöshet riskerar att förlängas.

1.9.2 Handlingsplanen är inte alltid ett bra verktyg för deltagare i etableringsprogrammet

Det framgick i intervjuerna med arbetsförmedlare att den individuella handlingsplanen inte alltid är ett bra verktyg för deltagarna i etableringsprogrammet, framför allt initialt i programmet. Det framkom att många deltagare inte tar del av eller använder sin handlingsplan. Ett skäl som fördes fram var bristande kunskaper i svenska språket och svårigheter att använda digitala tjänster. Det är en utmaning som granskningen visar även finns inom aktivitetsrapporteringen för deltagare i etableringsprogrammet. Vi har i den här granskningen inte gått närmare in på utmaningarna för deltagare att ta del av och använda sin handlingsplan. IAF bedömer dock att det finns en risk att handlingsplanerna inte fungerar som tänkt för vissa deltagare i etableringsprogrammet.

Handlingsplanen ska fungera som stöd för den arbetssökande för att komma i arbete eller studier. Den ska även vägleda den arbetssökande så att hen kan göra rätt och uppfylla de krav som ställs. Handlingsplanen ska även fungera som ett underlag för Arbetsförmedlingen i uppföljningen och kontrollen av arbetssökande. Det förutsätter att den arbetssökande tar del av och använder sin handlingsplan. I annat fall riskerar syftet med handlingsplanen att inte uppnås.

1.10 Redogörelse för åtgärder

Som ett led i IAF:s uppföljning ska Arbetsförmedlingen skriftligt redogöra för vilka åtgärder Arbetsförmedlingen har vidtagit med anledning av följande brister:

- att Arbetsförmedlingens kartläggning av deltagare i etableringsprogrammet i stor utsträckning var ofullständig eller i vissa fall saknades helt
- att Arbetsförmedlingen inte skickar alla signaler som de ska
- att de individuella handlingsplanerna för deltagare i etableringsprogrammet i vissa fall innehöll motstridiga uppgifter
- att Arbetsförmedlingen inte alltid uppdaterar handlingsplanerna i tid
- att det i samtliga fall saknades dokumentation om varför det geografiska sökområdet begränsats.

Redogörelsen ska skickas till IAF och Arbetsmarknadsdepartementet senast den 30 september 2025.



2 Bakgrund och utgångspunkter för granskningen

I det här kapitlet beskriver vi syftet med regeländringarna för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet som infördes 2018. Vi har även valt att återge delar av bestämmelserna i förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet). Vi beskriver övergripande Arbetsförmedlingens kontrollansvar för arbetssökande som har etableringsersättning. Vi redovisar statistik över antalet deltagare som skrivs in i etableringsprogrammet och konstaterar att antalet deltagare kontinuerligt har sjunkit sedan 2018. Därefter redogör vi för granskningens syfte och övergripande frågeställningar. Vi beskriver slutligen övergripande vilka metoder vi använt oss av.

I januari 2018 infördes nya bestämmelser för vissa nyanländas etablering och ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program infördes. Samtidigt infördes bestämmelser som innebar att nyanlända programdeltagare omfattas av motsvarande sanktionssystem som gällde för övriga programdeltagare.³ Syftet med regeländringarna inom etableringen var att harmonisera regelverket med de regler som sedan tidigare gällde för övriga arbetssökande som får ersättning. Regeländringarna förväntades minska onödig administration och skapa förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i etableringsuppdraget.⁴ Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.⁵ En anvisning till etableringsprogrammet får göras för en person som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.⁶

En nyanländ ska inom ramen för etableringsprogrammet ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och samhällsorientering så snart som möjligt efter det att en individuell planering har upprättats. Arbetsförmedlingen kan dock bedöma att den nyanlände i stället ska delta i andra insatser inom etableringsprogrammet.⁷ En nyanländ får även

³ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁴ Prop. 2016:175, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet*, s 28, 31.

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

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

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



inom ramen för programmet ta del av andra insatser, till exempel utbildning, jobsökaraktiviteter, arbetsträning och praktik.⁸

De som deltar i etableringsprogrammet kan få etableringsersättning och omfattas då av sanktionssystemet. Det innebär att de kan få en varning eller stängas av från ersättning om de missköter sig, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Deltagare i etableringsprogrammets kartläggningsfas är undantagna sanktioner.⁹

Förutom sanktionssystemet omfattas deltagare i etableringsprogrammet även av reglerna om återkallande av anvisning. Reglerna innebär att om den nyanlände missköter sig eller stör verksamheten, inte längre omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, eller om det i övrigt finns särskilda skäl ska Arbetsförmedlingen återkalla anvisningen.¹⁰ Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd finns det grund att återkalla anvisningen om syftet med programmet inte kan uppnås, exempelvis när deltagaren har upphört att delta i en aktivitet eller har en omfattande frånvaro över tid.¹¹

Arbetsförmedlingen ska kontrollera om arbetssökande som har etableringsersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket. En del av Arbetsförmedlingens kontrollfunktion är att skapa förutsättningar för kontroll av arbetssökande, vilket bland annat sker genom arbetet med handlingsplaner och aktivitetsrapporter.

Alla deltagare i etableringsprogrammet ska under den första tiden i programmet delta i kartläggning och medverka till att upprätta en individuell handlingsplan.¹² Med utgångspunkt i handlingsplanen ska de därefter, i likhet med övriga arbetssökande regelbundet aktivitetsrapportera.^{13, 14} Arbetsförmedlingens kontrollarbete inom etableringsersättningen inbegriper även arbetet med avvikelserapportering från leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen. I Arbetsförmedlingens arbete med kontroll inom etableringsersättningen ingår även att arbetsförmedlarna skickar signaler med information, om det finns skäl att anta att en programdeltagare inte uppfyller kraven för ersättning. Vi har här valt att inte granska Arbetsförmedlingens kontroll som sker

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

⁹ Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.


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

¹¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, *Etableringsprogrammet*, AFHS 8/2017, version 16.0.

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

¹³ 6 a § Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁴ Arbetssökande som till exempel ombyttessökande och arbetssökande med tillfälligt arbetssökande omfattas inte av kravet att aktivitetsrapportera.



via avvikelserapporter från leverantörer, eftersom den delen av kontrollen omhändertas inom ramen för andra granskningar av IAF.¹⁵

Antalet deltagare som skrivs in i etableringsprogrammet har kontinuerligt sjunkit sedan 2018. Under 2023 var det drygt 7 200 deltagare som skrevs in i programmet, vilket kan jämföras med drygt 34 800 deltagare som skrevs in under 2018. Antalet kvinnor i programmet har konstant varit högre än antalet män sedan programmet infördes. Under 2023 skrevs knappt 4 200 kvinnor in i programmet, jämfört med drygt 3 000 män.

2.1 Syfte och övergripande granskningsfrågor

Den här granskningen syftar till att granska Arbetsförmedlingens arbete att skapa förutsättningar för uppföljning och kontroll av arbetssökande med etableringsersättning. Syftet är även att granska hur delar av Arbetsförmedlingens kontroll inom etableringsersättningen fungerar.

Vi har i granskningen utgått från följande övergripande frågor:

- Skapar Arbetsförmedlingen förutsättningar för uppföljning och en ändamålsenlig kontroll genom de individuella handlingsplanerna?
- Fungerar Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll av arbetssökande med etableringsersättning?

2.2 Granskningens genomförande

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

- ärendegranskning
- deskriptiv statistik
- intervjuer.

Vi har genomfört en ärendegranskning av 212 ärenden. Fokus har legat på Arbetsförmedlingens arbete med att skapa förutsättningar för uppföljning och kontroll genom kartläggning och upprättande av handlingsplaner för deltagare i etableringsprogrammet. Vi har granskat innehållet i handlingsplaner som upprättades i november 2023.

¹⁵ IAF 2023:13, *Arbetsförmedlingens hantering av avvikelserapporter vid enheterna Granskning och kontroll* och IAF 2024:12, *Arbetsförmedlingens kontroll av arbetssökande hos leverantörer*.



När det gäller Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll har vi även granskat aktivitetsrapporter och tagit del av daganteckningar för samma grupp. Vi har granskat om enheterna Granskning och kontroll skickar underrättelser när de ska, med anledning av innehållet i aktivitetsrapporterna samt om arbetsförmedlarna skickar de signaler som de borde, när det finns anledning att anta att en deltagare inte uppfyller villkoren för rätten till ersättning. Vi har granskat aktivitetsrapporter som deltagare i etableringsprogrammet skickade in under december 2023 och januari – februari 2024. Resultaten från ärendegranskningen är representativa för deltagare i etableringsprogrammets tidiga skede, inklusive kartläggningsfasen.

Vi har beaktat skillnader mellan kvinnor och män i ärendegranskningen samt vid framtagandet av den deskriptiva statistiken som redovisas i rapporten. Vi redovisar skillnader mellan kvinnor och män där det förekommer väsentliga skillnader.

För att få en bredare kunskap om hur Arbetsförmedlingens arbete med uppföljning och kontroll inom etableringsersättningen fungerar, har vi genomfört intervjuer med arbetsförmedlare som arbetar med deltagare i etableringsprogrammet. Vi har genomfört totalt sex gruppintervjuer, en intervju per geografisk region, med sammanlagt tolv arbetsförmedlare. Vi har även intervjuat tre arbetsförmedlare som arbetar i Arbetsförmedlingens etableringslinje, som är en telefonservice på fem olika språk för deltagare i etableringsprogrammet.

Granskningens resultat och slutsatser bygger även på uttag och analyser av data från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. För mer information om våra granskningsmetoder, se den fristående metodbilagan ”Metodbilaga till rapport IAF 2025:1, Arbetsförmedlingens kontroll inom etableringsersättningen”.



3 Arbetsförmedlingens arbete med kartläggning av deltagare i etableringsprogrammet

I det här kapitlet beskriver vi bland annat bestämmelserna i förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Vi beskriver också delar av Arbetsförmedlingens interna arbetssätt med kartläggning som framgår i handläggarstödet för dem som arbetar med etableringsprogrammet.

Resultaten i kapitlet handlar om Arbetsförmedlingens handläggningstid innan kartläggningsfasen, tiden i kartläggningsfasen och innehållet i kartläggningsamtalen. Resultaten kommer från vår ärendegranskning och intervjuer med arbetsförmedlare som arbetar lokalt med deltagare i etableringsprogrammet.

En nyanländ ska under den första tiden i etableringsprogrammet delta i kartläggning och medverka till att upprätta en individuell handlingsplan.¹⁶ Arbetsförmedlingen beskriver arbetet med kartläggningen i handläggarstödet för etableringsprogrammet. Syftet med kartläggningen är att Arbetsförmedlingen ska få information om deltagarens erfarenheter, kompetenser och mål, för att kunna bedöma lämpliga insatser för att stärka deltagarens möjligheter till arbete eller studier. Så snart en kartläggning är klar ska Arbetsförmedlingen, utifrån kartläggningen, upprätta en handlingsplan och deltagaren ska gå vidare till nästa fas i programmet – etableringsprogrammet med aktiviteter.¹⁷

Utöver att delta i kartläggning och medverka till att upprätta en individuell handlingsplan får insatserna i programmet omfatta motsvarande 24 månader på heltid. Den nyanlände får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att hen för första gången folkbokfördes i en kommun. Vid beräkning av ramtiden ska man bortse från tid i programmet före det att en individuell handlingsplan har upprättats.^{18, 19}

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

¹⁷ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, *Etableringsprogrammet*, AFHS 8/2017, version 16.0.

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

¹⁹ I Arbetsförmedlingens handläggarstöd *Etableringsprogrammet* likställer Arbetsförmedlingen ”tid i programmet före det att en individuell handlingsplan upprättats” med tiden för kartläggningen.



3.1 Handläggningstiden innan inskrivning i kartläggningsfasen varierar

Så snart en nyanländ uppfyller förutsättningarna för en anvisning till etableringsprogrammet, ska Arbetsförmedlingen pröva om en sådan anvisning ska göras.²⁰ Anvisningen ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att anvisningen ska framstå som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.²¹

Med utgångspunkt i regelverket beskriver Arbetsförmedlingen i handläggarstödet det interna arbetssättet i samband med anvisning till etableringsprogrammet. Vid inskrivning av en person som eventuellt tillhör målgruppen ska arbetsförmedlaren börja med att anropa Migrationsverket, vilket innebär att arbetsförmedlaren kontrollerar om deltagaren tillhör målgruppen för programmet. I vissa fall krävs ytterligare utredning innan arbetsförmedlaren kan fastslå om deltagaren tillhör målgruppen. Arbetsförmedlaren behöver även ta ställning till om en anvisning till etableringsprogrammet är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Om alla villkor är uppfyllda ska arbetsförmedlaren informera den nyanlände om programmet och erbjuda hen att delta. Arbetsförmedlingens handläggarstöd betonar även vikten av att arbetsförmedlaren säkerställer att den nyanlände har fått nödvändig information och att hen bekräftar deltagandet.²²

Vi kunde i samband med ärendegranskningen se att tiden mellan inskrivning på Arbetsförmedlingen och inskrivning i kartläggningsfasen varierar. I vissa fall dröjde det innan deltagaren skrevs in i kartläggningsfasen och fick ett kartläggningssamtal. I vissa fall kunde vi se att arbetsförmedlaren skrev in deltagaren i kartläggningsfasen relativt snart efter inskrivningen på Arbetsförmedlingen, men utan att det framgick att deltagaren hade fått information och möjlighet att bekräfta deltagandet. I 4 procent av ärendena som innehöll en kartläggningsfas bedömde vi att tiden mellan inskrivning på Arbetsförmedlingen och inskrivning i kartläggningsfasen var omotiverat lång. Det handlade antingen om att den arbetssökande fick vänta på att skrivas in i kartläggningsfasen på grund av kö till kartläggningssamtal eller att Arbetsförmedlingen dröjde med att boka in kartläggningssamtal, samtidigt som det inte framkom något skäl till det.

En annan förklaring till att tiden innan kartläggningen förlängs, som framkom i samband med en av intervjuerna, är om deltagaren skriver in sig digitalt. Det kan då hända att arbetsförmedlaren inte uppmärksammar att deltagaren eventuellt omfattas

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

²¹ 9 § Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

²² Arbetsförmedlingens handläggarstöd, *Etableringsprogrammet*, AFHS 8/2017, version 16.0.

av etableringsinsatser och istället bokar ett ordinarie inskrivningssamtal. Det kan då dröja några veckor innan deltagaren slussas rätt på Arbetsförmedlingen.

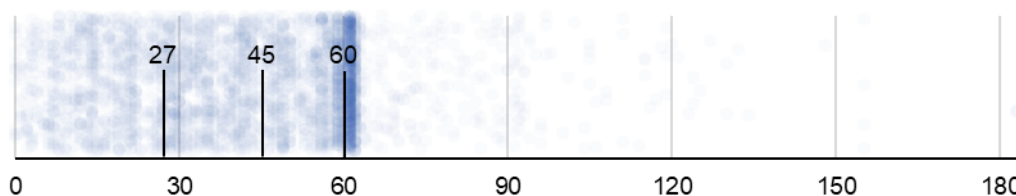
3.2 Tiden i kartläggningsfasen fördröjs i vissa fall

Kartläggningstiden är inte reglerad i någon författning. I Arbetsförmedlingens handläggarsöd framkommer dock att kartläggningsdelen av etableringsprogrammet ska tidsbegränsas med hänsyn till hur lång tid som kartläggningen förväntas ta. Det framkommer även att det är viktigt att de kartläggande samtalen sker så snart som möjligt efter anvisningen till programmet, för att deltagaren ska få möjlighet att snabbt gå vidare till deltagande i aktiviteter. Kartläggningen ska dokumenteras i en daganteckning i AIS.²³

I Arbetsförmedlingens handläggarsöd för etableringsprogrammet framgår att kartläggningen är obligatorisk vid första anvisning till etableringsprogrammet, med några undantag. Nyanlända som tidigare deltagit i jobbgarantin för ungdomar, eller har ett pågående praktikbeslut ska anvisas direkt till etableringsprogrammet med aktiviteter.²⁴

Figur 1 visar att hälften av de som genomgick kartläggning med start 2023 blev klara inom 45 dagar. För den andra hälften tog det mer än 45 dagar. En fjärdedel klarade kartläggningen på 27 dagar eller färre, medan en fjärdedel fick vänta 60 dagar eller mer.

Figur 1: Antal dagar i kartläggningsfasen, nedre kvartil, median och övre kvartil.



Källa: IAF:s statistik och tillsynsdatas.

Det finns en variation i antalet dagar som deltagare deltar i kartläggningsfasen, som vi inte med säkerhet vet vad den beror på. Intervjuerna med arbetsförmedlare och ärendegranskningen visar dock på möjliga förklaringar till variationen.

Vid intervjuerna sa flera arbetsförmedlare att de behöver genomföra flera samtal med deltagaren under kartläggningstiden, eftersom de inte hinner både kartlägga deltagaren och informera om allt vid ett och samma möte. Några arbetsförmedlare sa

²³ Arbetsförmedlingens handläggarsöd *Etableringsprogrammet*, AFHS 8/2017, version 16.0.

²⁴ Arbetsförmedlingens handläggarsöd *Etableringsprogrammet*, AFHS 8/2017, version 16.0.



att de vanligtvis fattar beslut om en kartläggningstid på två månader. Beslutet kan sedan både förlängas och avbrytas tidigare. Arbetsförmedlarna menade att det varierar hur lång tid det tar att genomföra kartläggningen och informera om allt. Några arbetsförmedlare bedömde att det vanligtvis tar 1–2 månader. Det framkom även i en intervju att deltagarna oftast är i kartläggningsfasen tills de börjar på sfi eller någon annan aktivitet.

I ärendegranskningen har vi undersökt om tiden i kartläggningsfasen var motiverad. I 20 procent av de ärenden som innehöll en kartläggningsfas bedömde IAF av olika anledningar att kartläggningstiden var omotiverat lång. Det handlade bland annat om att det i ärendena inte gick att se att Arbetsförmedlingen under en större del av kartläggningstiden arbetat med deltagaren, eller att Arbetsförmedlingen dröjt med att skicka ut kallelse till nytt samtal, utan att det framkom varför. Det handlade även om att arbetsförmedlaren avstått från att avbryta ett pågående kartläggningsbeslut och i stället inväntat att beslutet löper ut, trots att kartläggningen var klar och deltagaren fått all information. Vi bedömde att tiden i kartläggningen var motiverad om det i ärendet gick att utläsa att tiden i kartläggningen berodde på faktorer som låg utanför Arbetsförmedlingens kontroll, till exempel om deltagaren var föräldraledig.

Ärendegranskningen visar även att det saknades en kartläggningsfas i 31 procent av ärendena. Bara i ett av ärendena framgick det varför deltagaren inte genomgått kartläggningsfasen. Det var 37 procent av männen som saknade en dokumenterad kartläggningsfas. Motsvarande siffra för kvinnor var 27 procent. Samtidigt visar ärendegranskningen att de som saknade en kartläggningsfas inte nödvändigtvis saknade kartläggningssamtal. Det förekom att arbetsförmedlaren hade genomfört ett kartläggningssamtal och därefter skrivit in deltagaren direkt i etableringsprogrammet med aktiviteter. Oavsett om ärendet innehöll en kartläggningsfas eller inte, var det 11 procent av ärendena som inte innehöll någon information om att kartläggningssamtal genomförts.

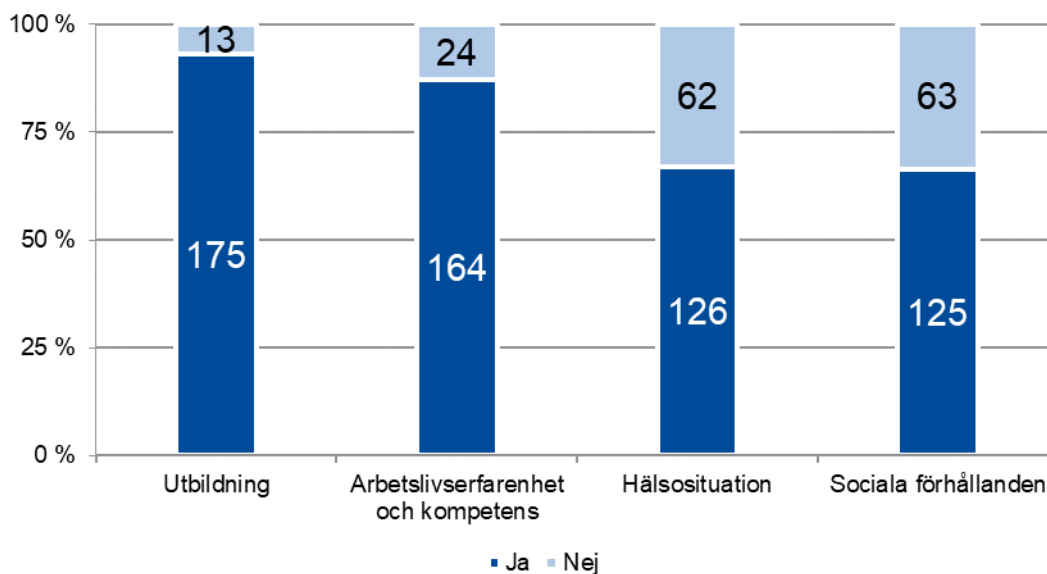
I intervjuerna framkom att det var relativt ovanligt att arbetsförmedlarna hoppade över kartläggningsfasen och skrev in deltagaren direkt i etableringsprogrammet med aktiviteter. De flesta arbetsförmedlare svarade dock att det ibland kunde vara aktuellt, till exempel om en deltagare redan deltog i aktiviteter, var färdigutredd och hade fått all viktig information. Några arbetsförmedlare svarade däremot att de alltid skriver in deltagarna i kartläggningsfasen i minst en dag, även om deltagaren är färdigutredd och redo att skrivas in i etableringsprogrammet med aktiviteter.

3.3 Kartläggningen är inte alltid komplett

Kartläggningen av deltagarna i etableringsprogrammet ska avse utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, behov av utbildning och andra insatser, förmåga och förutsättningar att delta i insatser inom programmet samt andra förhållanden som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet.²⁵ Arbetsförmedlingen beskriver i sitt handläggarstöd för etableringsprogrammet mer detaljerat vad kartläggningen ska innehålla och att kartläggningsinsatsen behöver vara grundlig eftersom den lägger grunden för deltagarnas handlingsplan.²⁶

Det var 89 procent av ärendena i ärendegranskningen som innehöll uppgifter om kartläggningssamtal. I de fall kartläggningssamtal hade genomförts, undersökte vi om kartläggningen av deltagarna var fullständig. I vår bedömning utgick vi från om dokumentationen av de kartläggande samtalen innehöll uppgifter som visade på att Arbetsförmedlingen kartlagt både utbildning, arbetslivserfarenhet, hälsosituation och sociala förhållanden. Av de ärenden som innehöll uppgifter om att kartläggningssamtal genomförts saknade 56 procent en eller flera delar. I ett fåtal fall saknades det helt information om samtliga delar, även om det framgick att kartläggningssamtal genomförts.

Diagram 1: Behandlade kartläggningssamtal information om deltagarens utbildning, arbetslivserfarenhet och kompetens, hälsosituation samt sociala förhållanden? Antal och andel.



Källa: IAF:s ärendegranskning.

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

²⁶ Arbetsförmedlingens handläggarstöd *Etableringsprogrammet*, AFHS 8/2017, version 16.0.



Diagram 1 visar att av de 188 ärenden som innehöll kartläggningssamtal, var det vanligast att det fanns uppgifter om utbildning och arbetslivserfarenhet. Något färre ärenden innehöll uppgifter som visade att Arbetsförmedlingen kartlagt hälsa och sociala förhållanden. Det var vanligare att kartläggningssamtalet saknade information om hälsosituation för kvinnor, medan det var vanligare att män saknade information om sociala förhållanden i kartläggningen. Det fanns inga väsentliga skillnader mellan kvinnor och män avseende när det gäller om kartläggningssamtalet innehöll information om utbildning samt arbetslivserfarenhet och kompetens.



4 Arbetsförmedlingens arbete med individuella handlingsplaner

I det här kapitlet beskriver vi bestämmelser om individuella handlingsplaner som framgår i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Vi beskriver även delar av Arbetsförmedlingens interna handläggarsöd om handlingsplan för arbetssökande.

Resultaten i kapitlet handlar om innehållet i handlingsplanerna, bland annat bedömningar av utbildningsplikt och geografiskt sökområde. Resultaten handlar även om Arbetsförmedlingens bedömningar av om deltagarna i etableringsprogrammet har kravet att aktivt söka arbeten eller har godtagbara skäl att inte söka arbeten. Vi redovisar även vanliga aktiviteter och Arbetsförmedlingens uppföljning av handlingsplanerna. Vi beskriver slutligen hur arbetsförmedlarna uppfattar handlingsplanens funktion för deltagare i etableringsprogrammet. Resultaten kommer från vår ärendegranskning, intervjuer med arbetsförmedlare som arbetar lokalt med deltagare i etableringsprogrammet. Statistiken är hämtad från IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

Alla som är inskrivna på Arbetsförmedlingen ska ha en individuell handlingsplan. Arbetsförmedlingen beskriver i handläggarsödet för handlingsplaner att den individuella handlingsplanen ska fungera som ett stöd för den arbetssökande för att komma i arbete eller studier. Den ska även vägleda den arbetssökande så att hen kan göra rätt och uppfylla de krav som ställs. Handlingsplanen ska även fungera som ett underlag för Arbetsförmedlingen i uppföljningen och kontrollen av arbetssökande.²⁷

Handlingsplanen ska innehålla en bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter och arbetssökandets inriktning, särskilt vad gäller yrkesmässigt och geografiskt sökområde. Handlingsplanen ska även innehålla den arbetssökandes skyldigheter. Planerade insatser och aktiviteter ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Det innebär att de ska vara lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.²⁸

En individuell handlingsplan för en nyanländ som har anvisats till etableringsprogrammet ska upprättas så snart som möjligt efter att den nyanlände för första gången har folkbokförts i en kommun. En upprättad handlingsplan ska hållas

²⁷ Arbetsförmedlingens handläggarsöd *Handlingsplan för arbetssökande*, AFHS 8/2012, version 34.0.

²⁸ 5 a § Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.



aktuell och förnyas vid behov, dock senast sex månader från det att den upprättades eller senast förnyades.²⁹

4.1 Vanligt att deltagarna omfattas av utbildningsplikt

Ärendegranskningen visar att hälften av handlingsplanerna innehöll en bedömning om utbildningsplikt. Utbildningsplikt innebär att den nyanlände i huvudsak ska ta del av utbildning, om Arbetsförmedlingen bedömer att hen på grund av en kort utbildning inte kommer att kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet.³⁰

Ärendegranskning visar även att drygt hälften av handlingsplanerna saknade en yrkesmässig inriktning, vilket innebär att det inte fanns något registrerat yrke för deltagaren. Det kan till stor del förklaras av att deltagarna saknade utbildning och tidigare arbetslivserfarenhet och omfattas av utbildningsplikten, vilket påverkar den yrkesmässiga inriktningen. Det var vanligare att det saknades en beskrivning av den yrkesmässiga inriktningen för kvinnor än för män. Av kvinnorna saknade 56 procent en beskrivning av den yrkesmässiga inriktningen. Motsvarande siffra för män var 46 procent.

Det framkom vid flera av intervjuerna att arbetsförmedlarna inte registrerar någon yrkesmässig inriktning för de deltagare som omfattas av utbildningsplikten. Flera arbetsförmedlare sa däremot att de i bedömningen av yrkesmässig inriktning inte bara tar hänsyn till utbildning och tidigare arbetslivserfarenhet, utan också vad deltagaren själv vill och vilka mål hen har. Det var även flera arbetsförmedlare som framförde att det i vissa fall, när ett visst yrke kräver legitimation eller när deltagaren behöver få sina betyg validerade, inte är möjligt att registrera en yrkesmässig inriktning som motsvarar deltagarens tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet. Vid ett par intervjuer framförde arbetsförmedlarna dock att de alltid försöker registrera en yrkesmässig inriktning även om deltagaren saknar utbildning och arbetslivserfarenhet. De tar då hänsyn till andra erfarenheter och kompetenser.


4.2 Vanligt med begränsat geografiskt sökområde

Om det inte föreligger godtagbara skäl, ska en programdeltagare med etableringsersättning aktivt söka lämpliga arbeten.³¹ Vid bedömningen av vad som ska anses som lämpligt arbete ska skälig hänsyn tas till tillgången på arbetstillfällen

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

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

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



över hela arbetsmarknaden³² Vid bedömningen av vad som ska anses som lämpligt arbete ska bland annat skälig hänsyn tas till den sökandes förutsättningar att få arbete inom dagpendlingsavstånd från bostaden.³³ Om den sökande bedöms ha goda förutsättningar att få ett lämpligt arbete inom dagpendlingsavståndet från bostaden får hen begränsa sitt geografiska sökområde under en kortare tid. Om den sökande inte bedöms ha goda förutsättningar att få ett lämpligt arbete inom dagpendlingsavstånd, får det geografiska sökområdet inte begränsas.³⁴

Vid tidpunkter för ärendegranskningen och intervjuerna var IAF:s tidigare föreskrifter om lämpligt arbete³⁵ gällande. De nya föreskrifterna innebär inte någon ändring i sak, därför bedömer IAF att granskningens resultat i denna del är fortsatt aktuellt.

Ärendegranskningen visar att 25 procent av handlingsplanerna innehöll en bedömning om begränsat geografiskt sökområde. I samtliga fall saknades en förklaring eller motivering till det begränsade sökområdet. Av kvinnorna hade 29 procent begränsat geografiskt sökområde. Motsvarande siffra för männen var 18 procent. Bedömningen av begränsat sökområde fanns både hos deltagare som ska söka arbete och deltagare som hade godtagbara skäl att inte söka arbete. Drygt hälften hade bara en kommun som geografiskt sökområde och resterande hade ett län eller flera kommuner.

Vid samtliga intervjuer uppgav arbetsförmedlarna att de aldrig eller sällan bedömer att en deltagare ska ha ett begränsat geografiskt sökområde, vilket inte speglar resultatet i ärendegranskningen. Det framgick dock vid några intervjuer att det förekommer att en deltagare får ett begränsat geografiskt sökområde på grund av medicinska skäl eller att deltagaren har små barn. En arbetsförmedlare uppgav att det i vissa fall kan vara rimligt att begränsa sökområdet, om det inom det geografiskt begränsade sökområdet finns tillräckligt många lämpliga arbeten för deltagaren att söka.

³² 2 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter och allmänna råd (IAFFS 2024:1) om lämpligt arbete.

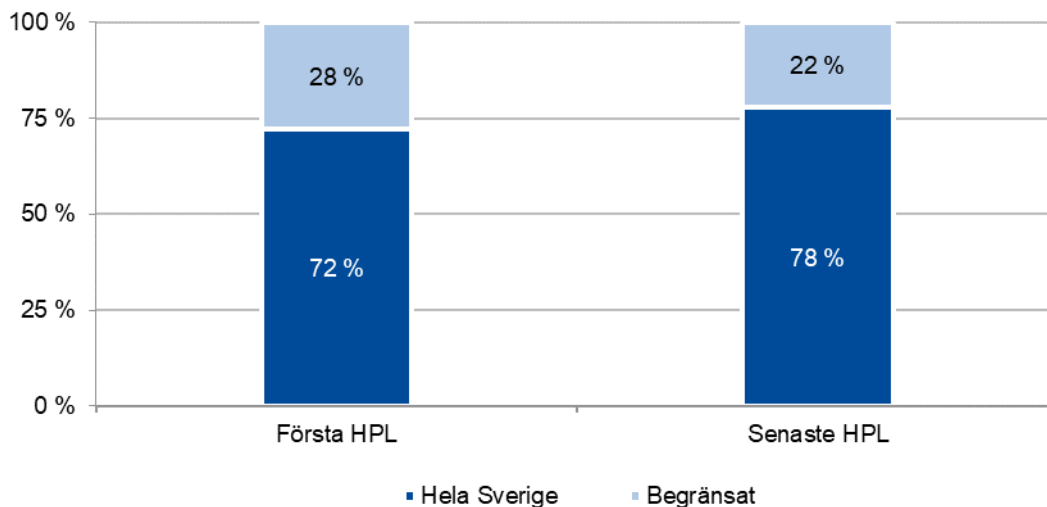
³³ 11 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter och allmänna råd (IAFFS 2024:1) om lämpligt arbete.

³⁴ 12 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter och allmänna råd (IAFFS 2024:1) om lämpligt arbete.

³⁵ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete.



Diagram 2: Andel handlingsplaner (HPL) med geografiskt begränsat söksområde, för deltagare under september 2024. Första respektive senaste handlingsplanen för deltagare där det gått minst 12 månader mellan handlingsplanerna.



Källa: IAF:s statistik och tillsynsdatas.

Diagram 2 visar att andelen handlingsplaner som innehåller ett geografiskt begränsat söksområde minskar något över tid. Det var 28 procent av deltagarna i etableringsprogrammet som hade ett geografiskt begränsat söksområde i sin första handlingsplan. Det kan jämföras med 22 procent enligt de senaste uppdaterade handlingsplanerna för samma grupp. Handlingsplanerna avser de deltagare i etableringsprogrammet som var inskrivna i september 2024 och där det gått minst 12 månader mellan den första och senaste handlingsplanen. Det är något vanligare att kvinnor har ett begränsat geografiskt söksområde. Av kvinnorna hade 30 procent ett begränsat geografiskt söksområde i den första handlingsplanen. Motsvarande siffra för männen var 26 procent. Det var 23 procent av kvinnorna som i den senaste handlingsplanen fortsatt hade ett begränsat geografiskt söksområde, medan motsvarande siffra för männen var 21 procent. Även om diagrammet visar att andelen handlingsplaner som innehåller ett begränsat söksområde har minskat något över tid, har ungefär en femtedel av deltagarna som varit inskrivna en längre tid ett geografiskt begränsat söksområde.

4.3 Vanligt att Arbetsförmedlingen undantar deltagare från kravet att söka arbete

I Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag ingår bland annat att kontrollera om deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ersättning aktivt söker lämpliga arbeten.³⁶ Under 2023 införde Arbetsförmedlingen sökintervall för programdeltagare och från

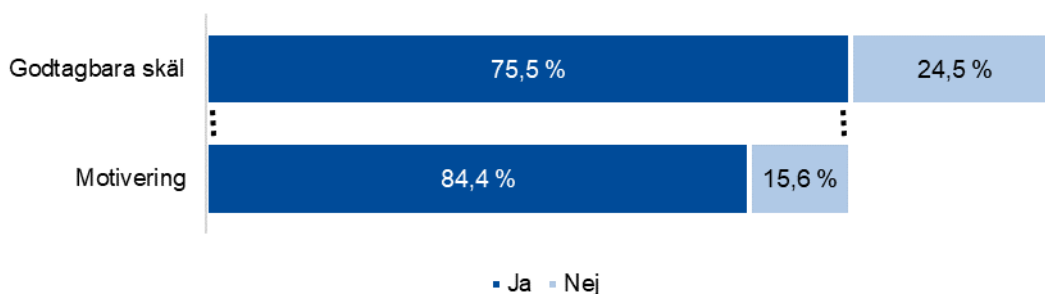
³⁶ 6 kap. 12 § Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

och med december 2023 beslutar Arbetsförmedlingen om sanktion om en programdeltagare utan godtagbara skäl inte har sökt minst så många lämpliga arbeten som lägsta siffran i sökintervallet.

Sökintervallet ska dokumenteras i deltagarens handlingsplan och anger bland annat det lägsta antalet arbeten som deltagaren måste söka per månad. Ett undantag är om arbetsförmedlaren har bedömt att deltagaren har godtagbara skäl att inte aktivt söka lämpliga arbeten.³⁷ Vid bedömning av godtagbara skäl ska hänsyn tas till det program den arbetssökande deltar i och vilket skede av programmet deltagare är i.³⁸ Arbetsförmedlingens handläggare ger exempel på situationer när det kan vara aktuellt att undanta deltagare i program från kravet att söka arbete. Ett exempel som anges är om deltagaren omfattas av utbildningsplikt. Det framgår dock att bedömningen är individuell och ska göras i varje enskilt fall. Om arbetsförmedlaren bedömer att en deltagare utifrån godtagbara skäl inte behöver söka arbete ska bedömningen göras i förväg och dokumenteras i handlingsplanen.³⁹

Det var 76 procent av handlingsplanerna i ärendegranskningen som innehöll en bedömning om godtagbara skäl att inte söka arbete, se diagram 3. Majoriteten av dem innehöll en motivering eller förklaring till bedömningen. Det var dock 16 procent av handlingsplanerna som saknade en motivering, alternativt att det var tydligt varför arbetsförmedlaren bedömt att deltagare har godtagbara skäl att inte söka arbete. IAF har i den här granskningen inte tagit ställning till om Arbetsförmedlingens bedömningar om godtagbara skäl att inte söka arbete var korrekta.

Diagram 3: Andel handlingsplaner med bedömning om godtagbara skäl samt om det finns någon motivering till bedömningen.



Källa: IAF:s ärendegranskning.

³⁷ Arbetsförmedlingens handläggare *Handlingsplan för arbetssökande*, AFHS 8/2012, version 34.0.

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

³⁹ Arbetsförmedlingens handläggare *Ersättning till deltagare i program*, AFHS 3/2021, version 7.0.



Vid samtliga intervjuer framförde arbetsförmedlarna att de bedömer att deltagare som omfattas av utbildningsplikt har godtagbara skäl att inte söka arbete. Det framkom dock att det även finns andra omständigheter när det kan bli aktuellt att undanta en deltagare från kravet att söka lämpliga arbeten. Flera arbetsförmedlare bedömde att det kunde vara aktuellt i början av etableringsprogrammet. De menade att det är många deltagare som inte kan svenska och att de inledningsvis behöver fokusera på att läsa sfi och samhällsorientering. Det framkom även att det är mycket som deltagarna behöver sätta sig in i och lära sig inledningsvis i programmet.

Andra omständigheter som framkom om när det kan bli aktuellt att undanta en deltagare från kravet att söka arbete är när det finns behov av att klargöra arbetsförutsättningar på grund av sjukdomsproblematik. Även arbetspraktik nämndes som en omständighet när det kan bli aktuellt att undanta en deltagare från kravet att söka arbete.

Majoriteten av handlingsplanerna i ärendegranskingen innehöll antingen ett sökintervall eller en bedömning om godtagbara skäl att inte söka arbete. Det förekom dock även att handlingsplanerna innehöll både en bedömning om godtagbara skäl att inte söka arbete och ett krav att söka arbete i form av ett sökintervall, under samma tidsperiod. Så var fallet i 3 procent av handlingsplanerna i ärendegranskingen.

Arbetsförmedlingen har från och med april 2024 infört fasta valbara alternativ för sökintervall i mallen för handlingsplaner. Det innebär att arbetsförmedlarna ska välja i en rullista om deltagaren ska ha ett sökintervall eller om hen ska undantas från kravet att söka arbete på grund av godtagbara skäl.⁴⁰

4.4 Vanligt med utbildningsaktiviteter i handlingsplanen

Handlingsplanerna ska innehålla en bedömning av den arbetssökandes stödbehov. Ärendegranskingen visar att 94 procent av handlingsplanerna innehöll en beskrivning av vilket stöd deltagaren behöver, eller vad deltagaren behöver göra eller fokusera på för att komma i arbete eller närmare arbetsmarknaden.

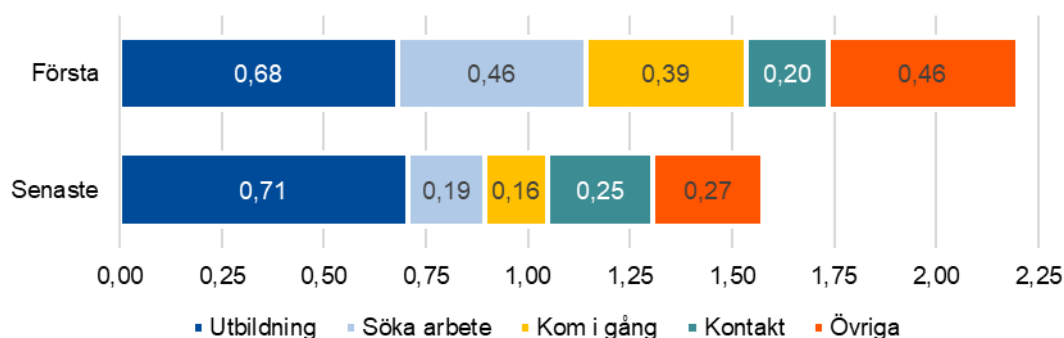
Utifrån personens behov av stöd ska arbetsförmedlarna, enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd för handlingsplaner, ta ställning till om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att bevilja en insats och i så fall vilken insats och vilka aktiviteter som stöttar den arbetssökande mot arbete eller studier. Det ska alltid finnas minst en aktuell framåtsyftande aktivitet i handlingsplanen. Det ska också

⁴⁰ Arbetsförmedlingens intranät, *Nu förenklas arbetet med handlingsplanerna*, 2024-10-31.

tydligt framgå för den arbetssökande hur aktiviteterna i handlingsplanen ska följas upp och hållas uppdaterade.⁴¹

Diagram 4 visar att den vanligaste aktiviteten i handlingsplanerna för deltagare i etableringsprogrammet är utbildningsaktiviteter. Kategorin utbildning innehåller olika typer av utbildningsaktiviteter, allt från kortare och mindre omfattande insatser till deltagande i sfi eller kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. Det genomsnittliga antalet utbildningsaktiviteter i deltagarnas handlingsplaner är relativt konstant över tid. Det framkommer även att deltagarna i genomsnitt har fler aktiviteter kopplade till att söka arbete tidigt i programmet. De aktiviteter som hör till gruppen ”Söka arbete” är till exempel ”Lär dig skriva ett cv från grunden” och ”Hitta grunden till ditt personliga brev”. Diagrammet visar även att det genomsnittliga antalet aktiviteter per deltagare minskar över tid, från 2,2 till ungefär 1,6 aktiviteter per person. Det finns inga väsentliga skillnader i antalet aktiviteter mellan kvinnor och män.

Diagram 4: Genomsnittligt antal aktiviteter per person av typerna utbildning, söka arbete, kom i gång, kontakt samt övriga aktiviteter. Första respektive senaste handlingsplanen för programdeltagare där det gått minst 12 månader mellan handlingsplanerna.



Källa: IAF:s statistik och tillsynsdatas.

4.4.1 Svårt att hitta lämpliga aktiviteter

Intervjuerna visar att det i vissa fall är svårt att hitta lämpliga aktiviteter för deltagare i etableringsprogrammet. Flera arbetsförmedlare uppgav att det är svårt att hitta aktiviteter för deltagare som står långt från arbetsmarknaden, som till exempel saknar arbetslivserfarenhet och utbildning eller i vissa fall inte kan läsa och skriva. Det framkom även att deltagare i etableringsprogrammet i vissa fall bara läser sfi på grund av bristen på aktiviteter. Det framkom även att utbudet av aktiviteter skiljer sig åt mellan olika kommuner.

⁴¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd *Handlingsplan för arbetssökande*, AFHS 8/2012, version 34.0.



Riksrevisionen skriver i en rapport⁴² från 2024 att det kan saknas utbildningsalternativ inom reguljär utbildning som möter vissa arbetssökandes behov. De skriver att det också har framkommit att samsynen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna ibland brister gällande vilka kortutbildade arbetssökande som borde ha möjlighet att delta i reguljär utbildning. Det handlar framför allt om den arbetssökande kan delta i andra studier än sfi.

Enligt Arbetsförmedlingen har strukturen för aktiviteterna nyligen ändrats. Ändringen gjordes för att underlätta för arbetsförmedlaren att hitta lämpliga aktiviteter som möter upp den arbetssökandes behov utifrån bedömt stödbehov och stödiriktning. Vissa aktiviteter har tagits bort och flera har lagts till.⁴³

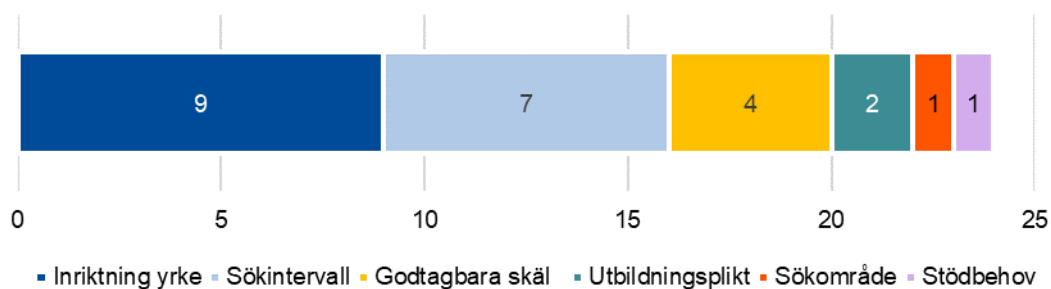
Vi har i den här granskningen inte gått närmare in på Arbetsförmedlingens arbete att hitta lämpliga aktiviteter för deltagare i etableringsprogrammet

4.5 Handlingsplanerna innehåller motstridiga uppgifter

Handlingsplanen fungerar som en utgångspunkt för Arbetsförmedlingen i deras kontrollarbete och som stöd för den arbetssökande. Det är utifrån handlingsplanen som Arbetsförmedlingen ska kontrollera om de arbetssökande söker arbete och genomför de aktiviteter som är planerat.

Det var 11 procent av handlingsplanerna i ärendegranskningen som innehöll motstridiga uppgifter. Diagram 5 visar en fördelning över antalet motstridiga uppgifter.

Diagram 5: Antal motstridiga uppgifter i undersökta handlingsplaner.




Källa: IAF:s ärendegranskning.

Totalt fanns det 24 motstridiga uppgifter i handlingsplanerna i ärendegranskningen. Det var 9 uppgifter om yrkesmässig inriktning som inte stämde överens med övriga bedömningar och beskrivningar i handlingsplanen. I 7 fall hade deltagaren fått ett

⁴² Riksrevisionen 2024:03 *Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – Uppdrag, verksamhet och styrning.*

⁴³ Arbetsförmedlingens faktagranskning 2024-11-19.



sökintervall trots att hen under samma tidsperiod hade godtagbara skäl att inte söka arbete. I 4 fall hade arbetsförmedlaren bedömt att deltagaren hade godtagbara skäl att inte söka arbete, trots att övriga bedömningar och beskrivningar i handlingsplanen visade på motsatsen. I 2 fall hade arbetsförmedlaren bedömt att deltagaren omfattas av utbildningsplikt, trots att det inte stämde överens med övriga bedömningar i handlingsplanen. Därutöver innehöll handlingsplanerna en motstridig bedömning om begränsat geografiskt sökområde och en motstridig bedömning av stödbehov.

4.6 Arbetsförmedlarna följer upp handlingsplaner på olika sätt

Arbetsökandes handlingsplan ska hållas aktuell och förnyas vid behov, dock senast sex månader från det att den upprättades eller senast förnyades.⁴⁴ Av de deltagare som var inskrivna i etableringsprogrammet i september 2024, var det 11 procent som under månaden inte hade fått sin handlingsplan förnyad inom sex månader. Samtidigt visar statistiken att det även förekommer att Arbetsförmedlingen uppdaterar handlingsplaner oftare än var sjätte månad.

Intervjuerna visar att Arbetsförmedlingen följer upp deltagarnas handlingsplaner på olika sätt. Arbetsförmedlarna planerar uppföljningen på olika sätt: I vissa fall lägger de in uppföljningen som en aktivitet i deltagarens handlingsplan och i andra fall använder de sig av påminnelser i systemet. I en intervju framkom det att de har en koordinator på arbetsförmedlingskontoret som fångar upp handlingsplaner som inte har blivit uppdaterade inom sex månader. Koordinatören bokar då in ett uppföljningssamtal åt etableringshandläggaren tillsammans med deltagaren.

Intervjuerna visar även att det varierar hur ofta arbetsförmedlarna uppdaterar handlingsplanerna för deltagarna i etableringsprogrammet. Vid några av intervjuerna framkom det att arbetsförmedlarna uppdaterar handlingsplanerna oftare än var sjätte månad. Några arbetsförmedlare uppgav att de brukar ha lite tätare uppföljningar i början av programmet, till exempel var tredje månad för dem som omfattas av utbildningsplikt och var femte till sjätte månad för övriga deltagare. Samtidigt visade en av intervjuerna att det i vissa fall kan kännas onödigt att uppdatera handlingsplanerna minst var sjätte månad för deltagare som omfattas av utbildningsplikten och läser sfi. Deltagaren kan behöva lång tid på sig för att bli klar och då händer det inget nytt på sex månader, menade arbetsförmedlaren. Det framkom även vid en intervju att det kan vara svårt att hinna med att följa upp alla handlingsplaner om man ansvarar för många deltagare.

⁴⁴ 6 § Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.



Vår ärendegranskning visar att majoriteten av handlingsplanerna inte innehöll ett planerat uppföljningstillfälle. Förklaringen kan vara att arbetsförmedlarna arbetar olika med uppföljningen av handlingsplaner och att många arbetsförmedlare använder sig av påminnelser i systemet, snarare än att ha uppföljning som en aktivitet i handlingsplanen.

4.7 Handlingsplanerna är inte alltid ett bra verktyg för deltagarna

Flera av arbetsförmedlarna som deltog i intervjuerna bedömer att handlingsplanen inte är ett bra verktyg för deltagarna i etableringsprogrammet, i alla fall inte initialt i programmet. I en intervju ansåg arbetsförmedlarna att handlingsplanen egentligen är ett bra verktyg både för arbetsförmedlaren och för den arbetssökande, men att många deltagare i etableringsprogrammet inte använder handlingsplanen. I en annan intervju ansåg arbetsförmedlarna att det är få deltagare i etableringsprogrammet som läser sin handlingsplan, särskilt i början av etableringsprogrammet. Enligt arbetsförmedlarna beror det dels på att deltagarna generellt sett inte har tillräckliga språkkunskaper för att kunna läsa handlingsplanen, dels på att många har svårt att använda sig av digitala tjänster. Handlingsplanen kan däremot vara ett bra verktyg för de som finns runt omkring deltagaren och som på olika sätt ska stötta och hjälpa deltagaren.

I en intervju framkom det att handlingsplanen behöver anpassas efter den specifika deltagaren. Om deltagaren är språksvag kan handlingsplanen till exempel behöva vara enklare, för att det viktiga inte ska tappas bort. I en annan intervju tyckte arbetsförmedlarna att det hade varit bra om de hade haft fler verktyg för att stötta deltagarna i etableringen. De önskade att deltagarna i etableringsprogrammet fick mer praktisk hjälp i början av programmet, för att snabbare komma i gång.

5 Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll av deltagare i etableringsprogrammet

I det här kapitlet redovisar vi Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Vi beskriver bestämmelser om aktivitetsrapporter i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och delar av Arbetsförmedlingens interna handläggarstöd om aktivitetsrapportering.

Vi har bland annat undersökt i vilken utsträckning deltagare i etableringsprogrammet lämnar in aktivitetsrapporter när de ska, vad deltagarna redovisar i aktivitetsrapporterna, om arbetsförmedlarna skickar signaler när de ska och om enheterna Granskning och kontroll skickar underrättelser (meddelanden) när de ska, utifrån innehållet i aktivitetsrapporterna. Resultaten kommer från vår ärendegranskning, intervjuer med arbetsförmedlare som arbetar lokalt med deltagare i etableringsprogrammet samt arbetsförmedlare som arbetar med etableringslinjen. Statistiken är hämtad från IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

Kontrollarbetet på Arbetsförmedlingen består av flera delar och involverar flera yrkesgrupper och organisatoriska enheter inom myndigheten. En viktig del i kontrollen är arbetet med aktivitetsrapporter.

Arbetslösa som är inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen ska med utgångspunkt i sin individuella handlingsplan regelbundet redovisa vilka åtgärder hen har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Den som får eller begär arbetslöshetsersättning ska redovisa sina aktiviteter minst en gång per månad.⁴⁵

Kravet att aktivitetsrapportera gäller även deltagare i etableringsprogrammet. En programdeltagare ska varnas om han eller hon under programtiden utan godtagbart skäl inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid.⁴⁶ Deltagare i etableringsprogrammets kartläggande del har dock ingen skyldighet att lämna aktivitetsrapport, eftersom deltagaren ännu inte har en handlingsplan, som aktivitetsrapporten ska utgå ifrån.⁴⁷

Aktivitetsrapport

- Aktivitetsrapporten ska utgå från innehållet i den individuella handlingsplanen för deltagaren i etableringsprogrammet med aktiviteter

⁴⁵ 6 a § Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

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

⁴⁷ Arbetsförmedlingens handläggarstöd *Aktivitetsrapportering*, AFHS 2/2016, version 14.0.



Arbetsförmedlingen beskriver syftet med aktivitetsrapporten i handläggarstödet. För den arbetssökande ska aktivitetsrapporten tydliggöra den arbetssökandes eget ansvar och ge hen stöd för att ta sig ur sin arbetslöshet. Aktivitetsrapporten ska även fungera som dokumentation över vad den arbetssökande har gjort för att hitta arbete eller annan sysselsättning.⁴⁸

För Arbetsförmedlingen ska aktivitetsrapporten ge ett underlag för dialogen med den arbetssökande och identifiera arbetssökande med behov av ökat eller ändrat stöd. Aktivitetsrapporten ska även ge ett underlag för bedömningen av om den arbetssökandes aktiviteter följer den inriktning som angetts i den arbetssökandes handlingsplan, samt underlätta bedömningen av om den arbetssökande aktivt söker lämpliga arbeten.⁴⁹

Enheterna Granskning och kontroll inom Arbetsförmedlingen har i uppgift att granska aktivitetsrapporterna. Enheterna ska även handlägga signaler från arbetsförmedlare, automatiska signaler från systemstödet och avvikelserapporter från externa leverantörer. De ska skicka en underrättelse⁵⁰ till enheten Ersättningsprövning när det finns skäl att anta att en programdeltagare har misskött sig, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet.⁵¹ Enheten Ersättningsprövning beslutar om underrättelsen ska leda till en sanktion.⁵²

5.1 Deltagarna har svårt att aktivitetsrapportera i början av programmet

Vi har undersökt i vilken utsträckning deltagare i etableringsprogrammet lämnar in aktivitetsrapporter när de ska. Diagram 6 visar utvecklingen av andelen aktivitetsrapporter som inte lämnats in per månad för deltagare i etableringsprogrammet. Det framgår att andelen aktivitetsrapporter som inte lämnats in för deltagare i etableringsprogrammet är som störst första inlämningsmånaden. Det är 18 procent som inte lämnar in sin första aktivitetsrapport. Därefter minskar andelen aktivitetsrapporter som inte lämnats in över tid. Minskningen fortsätter även efter ett år i programmet, men tilltar framåt slutet av programtiden. Det är generellt något vanligare att män inte lämnat in aktivitetsrapporten än kvinnor. Det gäller över hela inskrivningstiden i etableringsprogrammet.

⁴⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd *Aktivitetsrapportering*, AFHS 2/2016, version 14.0.

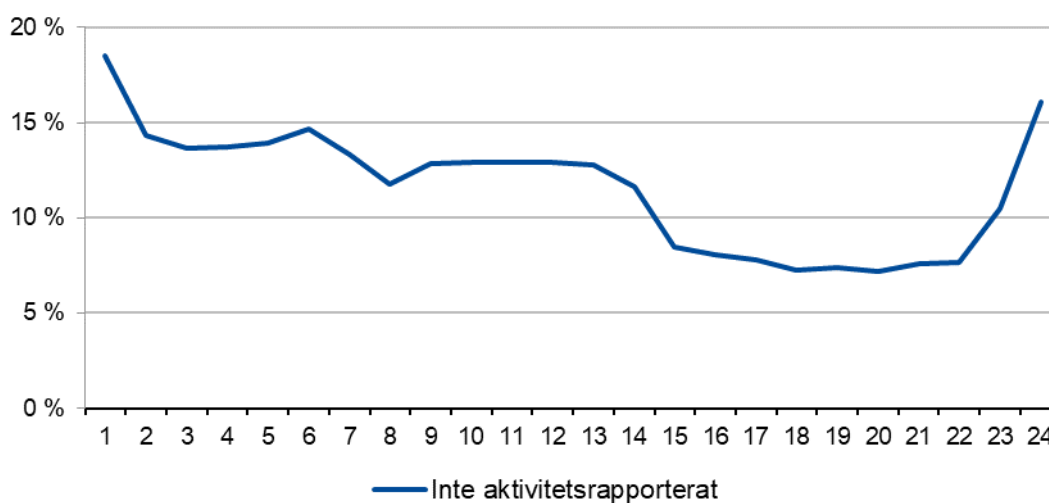
⁴⁹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd *Aktivitetsrapportering*, AFHS 2/2016, version 14.0.

⁵⁰ Underrättelse benämns av Arbetsförmedlingen som meddelande.

⁵¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd *Meddelanden till a-kassorna och enheten Ersättningsprövning*, AFHS 3/2020, version 11.

⁵² En varning eller deltagaren stängs av från rätten till ersättning.

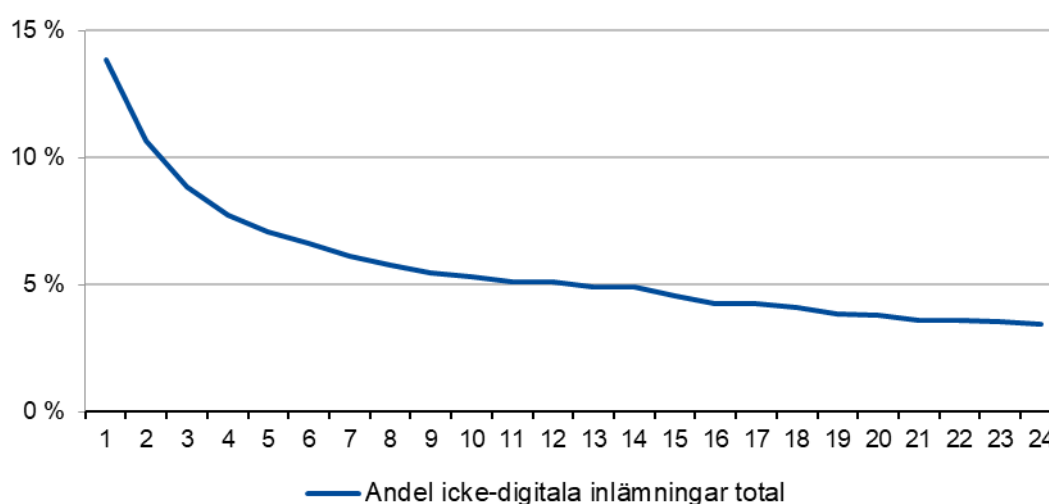
Diagram 6: Andel deltagare som inte lämnat in aktivitetsrapport utifrån antal månader som inskriven i etableringsprogrammet.



Källa: IAF:s statistik och tillsynsdatas.

Andelen aktivitetsrapporter som deltagare i etableringsprogrammet lämnar in på annat sätt än digitalt, till exempel i pappersform, är högre inledningsvis i programmet. Det visar diagram 7. Första inlämningsmånaden är andelen aktivitetsrapporter som lämnas in på annat sätt än digitalt ungefär 14 procent. Därefter minskar andelen månad för månad. Det är generellt något vanligare att kvinnor inte lämnat aktivitetsrapporten digitalt än män. Den skillnaden kan ses över hela inskrivningsperioden i etableringsprogrammet.

Diagram 7: Andel deltagare som inte lämnat aktivitetsrapport digitalt utifrån antal månader som inskriven i etableringsprogrammet.



Källa: IAF:s statistik och tillsynsdatas.

Intervjuerna med arbetsförmedlare visar att det finns deltagare i etableringsprogrammet som på grund av bristande kunskaper i svenska språket och digital ovana har svårt att aktivitetsrapportera. Enligt flera intervjuer behöver



deltagare i etableringsprogrammet många gånger hjälp att aktivitetsrapportera, trots att arbetsförmedlarna informerat om hur de ska göra. Det framkom att många deltagare får hjälp av vänner, familjemedlemmar, kommunen eller Statens servicecenter att aktivitetsrapportera. I en intervju framkom det att arbetsförmedlarna upplever att många deltagare som får hjälp att fylla i sin aktivitetsrapport inte vet vad det är de har rapporterat i aktivitetsrapporten, vilket är en utmaning. Det gör att syftet med aktivitetsrapporteringen inte riktigt fungerar, menar arbetsförmedlarna.

I intervjun med arbetsförmedlare som arbetar med telefonservice för deltagare i etableringsprogrammet (etableringslinjen) framkom att det är vanligt med frågor om just aktivitetsrapporteringen. De upplever att deltagarna i början tycker att det är svårt med den digitala delen vad gäller aktivitetsrapporteringen och har svårt att förstå hur de ska lämna in sin aktivitetsrapport. Efter ett tag blir de mer vana att använda sig av digitala tjänster. Det händer även att deltagare lämnar in sin aktivitetsrapport, men missar att skriva i vad de gjort för aktiviteter under månaden. Det framgick av intervjun att det även händer att det blir missförstånd, att en deltagare inte förstått att hen måste aktivitetsrapportera, även om hen är undantagen från kravet att söka arbete.

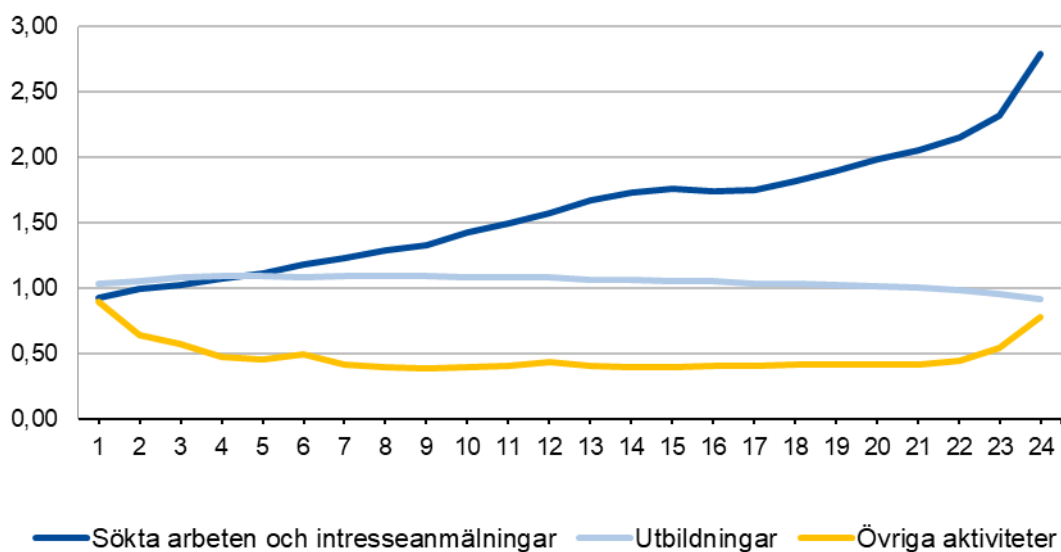
5.2 Deltagarna söker fler arbeten med tiden

De arbets sökande ska i sin aktivitetsrapport redovisa sökta arbeten, deltagande i anställningsintervjuer eller rekryteringsträffar, lämnade kontaktuppgifter eller intresseanmälningar till arbetsgivare och övriga aktiviteter som hen vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.⁵³

Diagram 8 visar det genomsnittliga antalet redovisade aktiviteter per deltagare och aktivitetsrapport över tid. Det framgår att utbildning är den vanligaste aktiviteten som deltagarna i etableringsprogrammet redovisar inledningsvis i programmet. Det genomsnittliga antalet utbildningsaktiviteter är även relativt konstant över tid. Det genomsnittliga antalet sökaktiviteter ökar över tid, i form av sökta arbeten och intresseanmälningar. I början av programmet är det genomsnittliga antalet sökaktiviteter mindre än 1 per deltagare och aktivitetsrapport. Efter ett år har det genomsnittliga antalet sökaktiviteter ökat till närmare 3 per deltagare och aktivitetsrapport. Män redovisar något fler sökaktiviteter per deltagare än kvinnor. I övrigt är skillnaderna i redovisade aktiviteter mellan kvinnor och män små.

⁵³ 2 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (2021:1) om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa.

Diagram 8: Antal aktiviteter per person som redovisats i aktivitetsrapporterna över tid fördelade efter typ.



Källa: IAF:s statistik och tillsynsdatabas.

Vi har i ärendegranskningen granskat inkomna aktivitetsrapporter för deltagare i etableringsprogrammet som lämnades in till Arbetsförmedlingen under perioden december 2023–februari 2024. Aktivitetsrapporterna tillhörde deltagare som vid den aktuella tidpunkten var relativt nyinskrivna i programmet. Ärendegranskningen visar att majoriteten av aktivitetsrapporterna tillhörde deltagare där Arbetsförmedlingen bedömt att hen hade godtagbara skäl att inte söka arbete.

5.2.1 Arbetsförmedlingen skickar underrättelser i de flesta fall när deltagare inte söker tillräckligt många arbeten

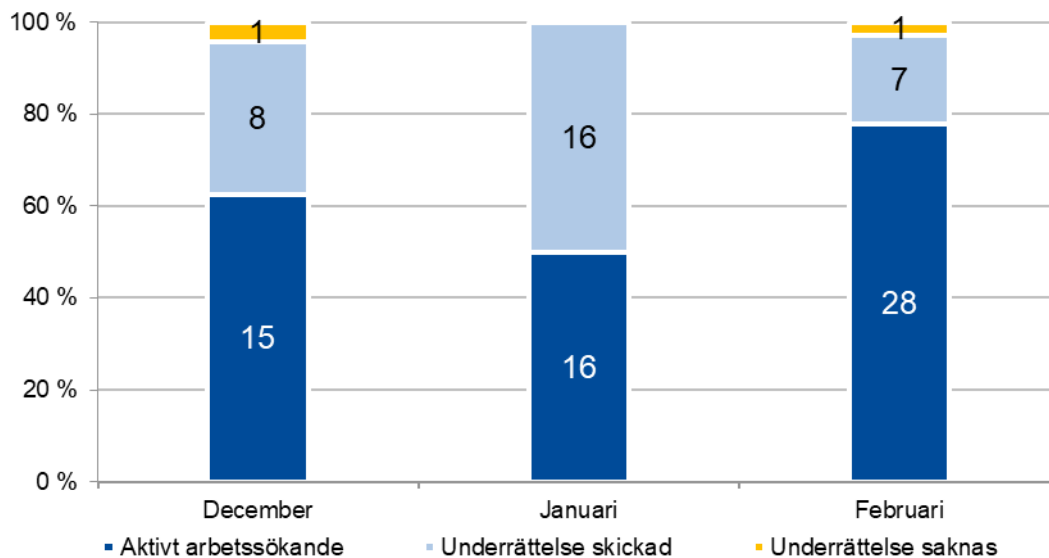
Vi har i ärendegranskningen undersökt om aktivitetsrapporterna innehöll tillräckligt antal sökta arbeten utifrån deltagarens sökintervall och om enheterna Granskning och kontroll skickat underrättelse med anledning av innehållet i aktivitetsrapporterna.

Även om majoriteten av aktivitetsrapporterna i ärendegranskningen tillhörde deltagare i etableringsprogrammet som var undantagna från kravet att söka arbete var det i december 2023 totalt 24 aktivitetsrapporter som tillhörde deltagare som aktivt skulle söka lämpliga arbeten. I januari 2024 var antalet 32 och i februari 2024 var det 36 aktivitetsrapporter som tillhörde deltagare som aktivt skulle söka lämpliga arbeten.

Diagram 9 visar antalet aktivitetsrapporter för respektive månad där deltagaren inte sökt tillräckligt många arbeten utifrån sitt sökintervall. Diagrammet visar även om enheterna Granskning och kontroll skickat en underrättelse med anledning av att deltagaren inte sökt tillräckligt många arbeten.



Diagram 9: Bedömning av undersökta aktivitetsrapporter i ärendegranskningen. Aktivitetsrapporter inlämnade i december 2023 samt januari och februari 2024.



Källa: IAF:s ärendegranskning.

Vi bedömer att 9 aktivitetsrapporter i december 2023 inte innehöll tillräckligt antal söka arbeten. Enheterna Granskning och kontroll hade skickat underrättelser i samtliga fall, förutom ett, om att deltagaren inte aktivt har sökt arbeten.

Vi bedömer att 16 aktivitetsrapporter i januari 2024 inte innehöll tillräckligt antal sökta arbeten. Enheterna Granskning och kontroll hade skickat underrättelser i samtliga fall.


I februari 2024 var det 8 aktivitetsrapporter som inte innehöll tillräckligt antal sökta arbeten enligt vår bedömning. Enheterna Granskning och kontroll hade skickat underrättelser om att deltagaren inte aktivt sökt arbeten i samtliga fall, förutom ett.

Utifrån innehållet i de granskade aktivitetsrapporterna i övrigt bedömer vi att enheterna Granskning och kontroll skickat de underrättelser som de ska.

5.3 Arbetsförmedlarna skickar inte alla signaler

Arbetsförmedlarna ska skicka en signal om det finns skäl att anta att deltagaren i etableringsprogrammet inte uppfyller villkoren för rätten till sin ersättning. Signalen skickas till enheterna Granskning och kontroll som i sin tur bedömer om en underrättelse ska skickas till enheten Ersättningsprövning.

Vi har i ärendegranskningen undersökt om arbetsförmedlarna borde ha skickat signaler till enheterna Granskning och kontroll, men inte gjort det. Under en tre-månadersperiod var det i tio fall, knappt 5 procent, som arbetsförmedlarna borde ha skickat en signal, men inte gjort det.



I intervjuerna framkom det även indikationer på att arbetsförmedlarna inte skickar alla signaler som de borde. Det framkom bland annat att det finns arbetsförmedlare som har en större tolerans för att deltagare i etableringsprogrammet till exempel inte svarar i telefon eller är frånvarande från insats, särskilt den första tiden i programmet. Vi har inte i den här granskningen närmare undersökt arbetsförmedlarnas attityder till att skicka signaler om det finns skäl att anta att deltagaren inte uppfyller villkoren för rätten till sin ersättning.

5.3.1 Uteblivna signaler när deltagare inte skickat in studieintyg

Ärendegranskningen visar att i de fall arbetsförmedlarna skulle ha skickat en signal, men inte gjort det, handlade det i hälften av fallen om att deltagaren inte hade lämnat in studieintyg som Arbetsförmedlingen begärt. Det var fem av tio ärenden som handlade om att deltagaren inte lämnat in studieintyg.

Det framkom i några av intervjuerna med arbetsförmedlarna att deltagarna sällan lämnar in studieintyg trots att de blivit ombedda att göra det. I intervjun med arbetsförmedlarna på Etableringslinjen framgick det att de får frågor om studieintyg som deltagarna ska lämna in till Arbetsförmedlingen. Deltagarna får antingen en kallelse med en begäran om studieintyg eller en obligatorisk aktivitet i handlingsplanen att lämna in studieintyg. Arbetsförmedlarna uppgav att det händer att deltagarna inte förstår vad det innebär eller vad de ska göra. De undrar bland annat var de ska lämna in tyget, på vilket sätt tyget ska lämnas in, vem som ska ha in tyget och vem som ska upprätta tyget. De får även frågor från deltagare som fått en kommunikering om en sanktion på grund av att de inte lämnat in studieintyg. Det händer även att deltagarna kontaktar skolan om studieintyg, men att de inte lyckas få något intyg från skolan. Etableringslinjen får även frågor från deltagare som undrar om studieintyget de skickat har kommit in till Arbetsförmedlingen.



6 Utmaningar med kontrollen när deltagare tar del av utbildning hos kommuner

I det här kapitlet beskriver vi utmaningar med Arbetsförmedlingens kontroll när deltagare i etableringsprogrammet tar del av utbildning hos kommuner. Vi redogör bland annat för den problematik som har uppmärksammats under ett antal år, att det saknas förutsättningar för Arbetsförmedlingen och kommuner att utbyta information om enskilda på ett effektivt sätt.

Vi beskriver Arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna. Och vi redogör för Arbetsförmedlingens svårigheter att följa upp och kontrollera anvisningar till reguljär utbildning samt svårigheterna att kontrollera frånvaro när deltagare i etableringsprogrammet deltar i utbildning hos kommunerna. Resultaten i kapitlet kommer från intervjuer med arbetsförmedlarna, från Arbetsförmedlingens skriftliga svar och från tidigare utredningar.


Det är vanligt att deltagare i etableringsprogrammet deltar i kommunal vuxenutbildning⁵⁴ som anordnas av kommunerna. Det finns dock flera utmaningar kopplat till samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna och informationsöverföringen dem emellan, som påverkar arbetet med att stödja och kontrollera arbetssökande som deltar i utbildning hos kommunerna.

6.1 Rättsliga förutsättningar saknas för informationsöverföring

Problematiken som har uppmärksammats under ett antal år är att det saknas rättsliga förutsättningar för att Arbetsförmedlingen och kommunerna ska kunna utbyta information om enskilda på ett effektivt sätt. IAF konstaterade i en rapport⁵⁵ 2020 att informationsöverföringen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna behövde regleras. Bedömningen var bland annat att det fanns ett behov av att se över kommunernas informationsskyldighet till Arbetsförmedlingen och att en av förutsättningarna för att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra sitt kontrolluppdrag utifrån gällande lagstiftning är att de kontinuerligt får information om den arbetssökandes frånvaro på individnivå.

⁵⁴ Kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁵⁵ IAF 2020:1 *Utbildningsplikten inom etableringsprogrammet*.



Arbetsförmedlingen och Skolverket skrev i en gemensam rapport⁵⁶ 2021 att det saknas förutsättningar för att utbyta information för de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som är anvisade att ansöka om studier på komvux. De bedömer i rapporten att det bidrar till ineffektiv handläggning, dubbelarbete och risk för felaktiga utbetalningar. Myndigheterna föreslår i rapporten vilka uppgifter som bör utbytas mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. De föreslår dock inte att uppgifter om frånvaro ska ingå i kravet på informationsöverföring. I rapporten hänvisas till att det är en stor utmaning att ställa flexibiliteten i komvux mot kraven i den arbetsmarknadspolitiska regleringen. Myndigheterna menar att ett betydande hinder är avsaknaden av gemensamma definitioner av obligatorisk närvaro och vilka konsekvenser frånvaro får. Ett annat hinder enligt myndigheterna är de praktiska förutsättningarna att utbyta uppgifterna systematiskt mellan parterna.

Regeringen har utrett frågan om förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, som publicerats i Departementsserien⁵⁷. Utredningens bedömning är att det finns behov av regeländringar för att uppnå ett ändamålsenligt informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna när det gäller den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen lämnar förslag om uppgiftsskyldigheter för Arbetsförmedlingen gentemot en kommun, och för en kommun gentemot Arbetsförmedlingen, som innebär att nödvändiga uppgifter ska utbytas och att uppgifter ska kunna lämnas utan hinder av sekretess. Utredningen lämnar också förslag för att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som behöver ske hos Arbetsförmedlingen och för att myndigheten ska kunna lämna uppgifter till kommunen på medium för automatiserad behandling. Förslagen föreslås träda i kraft 1 december 2025.

För att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra sitt kontrolluppdrag behöver de uppgifter om arbetssökande som har anvisats eller deltar i utbildning. Många av uppgifterna får Arbetsförmedlingen i dag direkt från den arbetssökande, bland annat genom aktivitetsrapporten. Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att förlita sig enbart på den arbetssökandes uppgiftslämnande, eftersom det finns en risk att nödvändiga uppgifter inte lämnas eller att uppgifter som lämnas är bristfälliga. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen har behov av uppgifter om arbetssökande från andra än den arbetssökande själv, för att de ska kunna bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt.⁵⁸

⁵⁶ Arbetsförmedlingen och Skolverket, *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning – Slutredovisning av Arbetsförmedlingens och Skolverkets regeringsuppdrag*, 2021-11-15.

⁵⁷ Arbetsmarknadsdepartementet, *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner*, Ds 2024:8.

⁵⁸ Arbetsmarknadsdepartementet, *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner*, Ds 2024:8.



När det gäller informationsöverföringen kopplat till eventuell frånvaro förs det ett resonemang i utredningen om att uppgifter om omfattning kan vara relevant för prövningen av rätt till ersättning utifrån om den enskilde deltagit i insatsen inom programmet i enlighet med beslutet.⁵⁹

6.2 Arbetsförmedlingen samverkar med kommunerna genom lokala överenskommelser

Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.⁶⁰ Samverkan med kommunerna grundar sig i överenskommelser, och Arbetsförmedlingen har i dag lokala överenskommelser med sammanlagt 186 kommuner. Överenskommelserna syftar till att påskynda individens etablering på arbetsmarknaden.⁶¹

Arbetsförmedlingen har i samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Delegationen för unga och nyanlända tagit fram en mall och handledning för överenskommelser mellan myndigheten och kommuner.⁶² Arbetsförmedlingens nya struktur för överenskommelser infördes under 2022. Samma år lanserade Arbetsförmedlingen också ett kompletterande stöd för samverkan inom nyanländas etablering, som tagits fram av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket och SKR på uppdrag av Samverkansdelegationen. Stödet består av två delar: En del tydliggör vad som är obligatoriskt att samordna i överenskommelsen och en del är ett gemensamt kunskapsstöd.⁶³

I överenskommelserna mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna ska kontaktvägar och eventuella kontaktpersoner vara angivna. Operativa processer ska beskrivas, men detaljnivån bestäms lokalt på Arbetsförmedlingskontoren.⁶⁴ Riksrevisionen bedömer i en rapport⁶⁵ från 2024 att det finns strukturer på plats för samverkan både strategiskt och operativt i flera kommuner genom de nya överenskommelserna. Det finns dock lokala variationer för hur samverkan organiseras och hur pass väl den fungerar.

⁵⁹ Arbetsmarknadsdepartementet, *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner*, Ds 2024:8.

⁶⁰ 5 § Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.


⁶¹ Arbetsförmedlingens skriftliga svar, 2024-10-22.

⁶² Arbetsförmedlingens webbplats: *Mall och handledning för överenskommelser*, 2024-10-28.

⁶³ Arbetsförmedlingens skriftliga svar 2024-10-22.

⁶⁴ Arbetsförmedlingens skriftliga svar 2024-03-15.

⁶⁵ Riksrevisionen 2024:03 *Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – Uppdrag, verksamhet och styrning*.



Överenskommelserna omfattar inte informationsöverföring mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen av eventuell frånvaro. Arbetsförmedlingen skriver i ett svar till IAF att det generellt inte ingår systematiserad informationsöverföring på individnivå kopplat till frånvaro och närvaro i överenskommelserna. Visst informationsutbyte kopplat till frånvaro kan dock ske exempelvis inom ramen för ett flerpartsmöte eller i enstaka fall. Arbetsförmedlingen menar att de saknar förutsättningar att systematiskt få uppgifter om deltagande från en kommunal huvudman på ett liknande sätt som för leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlaren ska dock skicka en manuell signal till enheterna Granskning och kontroll om det exempelvis i dialog med kommunen framkommer uppgifter som skulle kunna antas ligga till grund för en varning eller avstängning från rätten till ersättning.⁶⁶

6.3 Svårt att följa upp anvisning till utbildning och andra obligatoriska aktiviteter

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att anvisa deltagare i etableringsprogrammet att söka reguljär utbildning om bedömningen är att det krävs utbildning för att deltagaren ska få och behålla ett arbete.⁶⁷ Det är studier på grundläggande, gymnasial och eftergymnasial nivå som ingår i anvisningsuppdraget.^{68, 69}

Anvisningen till utbildning ska registreras som en obligatorisk aktivitet i handlingsplanen. Då skapas det automatiskt tre aktiviteter i deltagarens aktivitetsrapport: söka utbildning, blivit antagen och tackat ja till utbildning. När deltagaren genomfört aktiviteten ska hen registrera aktiviteten som utförd.⁷⁰ Om deltagaren inte söker anvisad utbildning eller avvisar en utbildning som hen anvisats att söka och är antagen till, kan det leda till en sanktion.⁷¹ I samband med anvisningen anger arbetsförmedlaren även en tid för

Anvisning att söka reguljär utbildning
Anvisningen registreras som en obligatorisk aktivitet i deltagarens handlingsplan.

Tre aktiviteter skapas i deltagarens aktivitetsrapport.

Två av aktiviteterna är obligatoriska: söka utbildning och tacka ja till utbildning

⁶⁶ Arbetsförmedlingens skriftliga svar 2024-10-22.

⁶⁷ Även deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin omfattas av anvisningsuppdraget.

⁶⁸ Följande utbildningsformer ingår i Arbetsförmedlingens definition av reguljär utbildning: Kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, folkhögskola, yrkeshögskola och högskola/universitet.

⁶⁹ Arbetsförmedlingens intranät, *Anvisning att söka reguljär utbildning*, 2024-08-27.

⁷⁰ Arbetsförmedlingens intranät, *Anvisning att söka reguljär utbildning*, 2024-08-27.

⁷¹ 6 kap. 2 § p.2 och 3 § p.3 Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.



när deltagaren senast ska söka utbildning, till exempel sex månader. Deltagaren måste rapportera att hen sökt utbildning senast månaden efter datumet passerat, för att inte riskera att få en sanktion. Det gäller även andra obligatoriska aktiviteter som planeras in i handlingsplanen.

Det framkom vid flera av intervjuerna att arbetsförmedlarna upplever att det är svårt för vissa deltagare att klara av att rapportera obligatoriska aktiviteter i aktivitetsrapporterna, främst vad gäller anvisning att söka utbildning. Det framgick också att det kan vara svårt för deltagarna att förstå kopplingen mellan handlingsplanen och aktivitetsrapporten.


En arbetsförmedlare lyfte även problematiken med att vissa aktiviteter ska ligga kvar under en längre period, men kan kryssas bort tidigare av deltagaren. Det var något som vi även i samband med ärendegranskningen kunde se förekom. Ett exempel var när en deltagare hade rapporterat aktiviteten kommunal vuxenutbildning som genomförd i aktivitetsrapporten i januari 2024, samtidigt som aktiviteten skulle pågå en längre period och det sista datumet för genomförandet var i januari 2025.

Riksrevisionen lyfter problematiken kring Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar till utbildning i en rapport från 2024.⁷² De bedömer bland annat att Arbetsförmedlingens uppföljning av om anvisade faktiskt söker utbildning har brister. De skriver att den centrala kontrollen bygger på självrapportering och att det i stället är arbetsförmedlare i den lokala organisationen som kontrollerar att den anvisade faktiskt har sökt utbildning. Det saknas också ett ändamålsenligt digitalt stöd i handläggningen för att lokalt följa upp anvisningarna. Det får som konsekvens att de lokala enheterna uppfinner olika lösningar.⁷³

Våra intervjuer visar att rutinerna för att söka utbildning och anmäla sig till sfi skiljer sig åt mellan olika regioner och kontor. Rutinerna för att följa upp utbildning varierar också. I vissa kommuner får deltagarna hjälp av kommunen att anmäla sig till sfi. I andra kommuner anmäler sig deltagarna själva. Vid flera av intervjuerna framkom det att det finns en samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna vad gäller deltagare som omfattas av utbildningsplikten, även om rutinerna ser olika ut mellan kommunerna. I vissa fall har kommunerna specifika kontaktpersoner för utbildningsplikten som arbetsförmedlarna samverkar med. I andra kommuner har arbetsförmedlarna kontakt med studie- och yrkesvägledare eller sfi-lärare. En arbetsförmedlare uttryckte att det inte är något lätt arbete att följa upp och kontrollera

⁷² Riksrevisionen 2024:03 *Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – Uppdrag, verksamhet och styrning.*

⁷³ Riksrevisionen 2024:03 *Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – Uppdrag, verksamhet och styrning.*



om deltagare ansökt och påbörjat studier. Det är svårt att samordna arbetet eftersom alla kommuner vill göra på sitt eget sätt.

IAF kunde i samband med ärendegranskningen även se att vissa deltagare som bedömdes vara i behov av utbildning fick en anvisning, medan andra deltagare, som omfattades av samma bedömning, inte fick någon anvisning. Det bekräftades även i en av intervjuerna med arbetsförmedlarna, där det framkom att man inte använder sig av anvisning att söka utbildning när deltagaren omfattas av utbildningsplikt.

6.4 Svårt att kontrollera frånvaro när deltagare deltar i utbildning hos kommunerna

Intervjuerna visar att Arbetsförmedlingens samverkan fungerar olika från kommun till kommun, och att det varierar både om och när Arbetsförmedlingen får information om deltagarnas frånvaro. Det framkom i flera av intervjuerna att arbetsförmedlarna får information från kommunen om frånvaro, men först när deltagaren har varit frånvarande vid flera tillfällen. Intervjuerna visar även att arbetsförmedlarna i vissa fall får information om frånvaro först när de ber om det och i vissa fall är det kommunen som på eget initiativ informerar arbetsförmedlaren, till exempel i samband med samverkansmöten. Det var dock ingen av arbetsförmedlarna som vi intervjuade som fick information vid varje enskilt frånvarotillfälle. Det framkom även vid intervjuerna att frånvarorapporteringen inte bara skiljer sig åt mellan kommuner. I vissa fall skiljer det sig åt även mellan utbildningar. Vid en intervju framkom det även att det händer att sfi-anordnaren gör egna bedömningar vad som är godkänd frånvaro, vilket arbetsförmedlaren menade var en utmaning i kontrollarbetet.



Källor

Författningar

Skollagen (2010:800).

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

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

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

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Arbetsförmedlingens föreskrifter (2021:1) om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa.

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

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter och allmänna råd (IAFFS 2024:1) om lämpligt arbete.

Offentligt tryck

Proposition 2016:175, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.*

Arbetsmarknadsdepartementet, *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner*, Ds 2024:8.

Andra publikationer

Arbetsförmedlingen och Skolverket, *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning – Slutredovisning av Arbetsförmedlingens och Skolverkets regeringsuppdrag, 2021-11-15.*

Riksrevisionen 2024:03 *Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – Uppdrag, verksamhet och styrning.*

IAF 2024:12, *Arbetsförmedlingens kontroll av arbetssökande hos leverantörer.*

IAF 2023:13, *Arbetsförmedlingens hantering av avvikelserapporter vid enheterna Granskning och kontroll.*

IAF 2023:12, *Arbetsförmedlarens roll i kontrollen av arbetssökande.*

IAF 2022:13, *Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen 2021.*

IAF 2021:14, *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?*

IAF 2020:1, *Utbildningsplikten inom etableringsprogrammet.*



Övrigt

Arbetsförmedlingens handläggarsöd, *Etableringsprogrammet*, AFHS 8/2017, version 16.0.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd, *Handlingsplan för arbetssökande*, AFHS 8/2012, version 34.0.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd, *Ersättning till deltagare i program*, AFHS 3/2021, version 7.0.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd, *Aktivitetsrapportering*, AFHS 2/2016, version 14.0.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd, *Meddelanden till a-kassorna och enheten Ersättningsprövning*, AFHS 3/2020, version 11.

Arbetsförmedlingen Intranätet, *Nu förenklas arbetet med handlingsplanerna*, 2024-10-31.

Arbetsförmedlingen Intranätet, *Anvisning att söka reguljär utbildning*, 2024-08-27.

Arbetsförmedlingens webbplats: *Mall och handledning för överenskommelser*, 2024-10-28.

Arbetsförmedlingens skriftliga svar 2024-10-22.

Arbetsförmedlingens skriftliga svar 2024-03-15.



Bilaga 1: 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.

Postadress:
IAF
Box 210
641 22 Katrineholm

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

