IAF | Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Dnr: IAF 2020/190
April 2022

Rapport 2022:5

Kontrollarbetets utveckling i en Arbetsförmedling i förändring

En samlad bild utifrån IAF:s granskningar 2021

IAF:s tillsyn

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

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

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

Förord

Arbetsförmedlingen genomgår just nu en reformering som är genomgripande och berör hela verksamheten. Därför har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) startat en övergripande granskning som ska följa det pågående förändrings- och utvecklingsarbetet under 2020–2023. Syftet är att granska om Arbetsförmedlingens kontrollarbete inom arbetslöshetsförsäkringen och andra individersättningar vid arbetslöshet är legitim och rättssäker.

Det här är en delrapport som IAF publicerar inom ramen för granskningen. Den ger en övergripande bild av Arbetsförmedlingens reformering och kontrollarbete. Rapporten utgår från centrala slutsatser i rapporter som IAF publicerade under 2021.

Granskningen har genomförts av Patric Lindh, Linda Nokkoudenmäki, Eva Nordström, Ulf Staffansson och Patricia Söderström. I arbetet har även Hannes Tomasson, praktikant på IAF och masterstudent på statsvetarprogrammet vid Linköpings universitet, deltagit. Rapporten föredrogs av Eva Nordström. Vid den slutliga beredningen av ärendet deltog enhetschef Annelie Westman. Generaldirektören vid IAF har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 6 april 2022

Peter Ekborg
Generaldirektör

Eva Nordström
Granskningsledare

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen är en myndighet i förändring. Myndigheten ska reformeras vilket bland annat innebär att fristående aktörer ska rusta och matcha arbetssökande i allt större omfattning. Dessutom bedriver Arbetsförmedlingen ett omfattande arbete med digitalisering och automatisering.

Den här rapporten bygger på de mest centrala slutsatserna från IAF:s granskningar av Arbetsförmedlingen som slutfördes under 2021. Rapporten ger en övergripande bild av Arbetsförmedlingens reformering och kontrollen av arbetssökande med ersättning. Vi har kompletterat IAF:s tidigare slutsatser med ny statistik och underlag från Arbetsförmedlingen samt andra myndigheters och forskningsinstituts rapporter om Arbetsförmedlingen. Vi har även ställt skriftliga frågor till Arbetsförmedlingen om driftstörningar i deras it-miljö och vilka konsekvenser driftstörningarna har haft för kontrollarbetet.

Arbetsförmedlingens reformering pågår

Arbetsförmedlingen ska i den reformerade verksamheten fokusera på kontroll av arbetssökande och fristående aktörer, arbetsmarknadspolitiska bedömningar, statistik och analys samt digital utveckling och infrastruktur. De fristående aktörerna ska i ökad utsträckning utföra arbetsmarknadspolitiska insatser. Matchningstjänsten rusta och matcha[1] är en viktig del i det arbetet, och i rapporten redogör vi för vad det innebär. Reformeringen pågår och regeringen har beslutat att den ska vara genomförd under slutet av 2022.

Arbetsförmedlingens centraliserade kontrollarbete har stärkt kontrollen av arbetssökande

Arbetsförmedlingen har infört en centraliserad kontrollfunktion för att göra handläggningen mer enhetlig, rättssäker och effektiv. Förändringen innebar att kontrollarbetet delvis separerades från arbetet med att stötta arbetssökande och att matcha dem mot lediga arbeten. Centraliseringen påbörjades under hösten 2019 genom att Arbetsförmedlingen samlade delar av kontrollarbetet till kontrollhandläggare på de nyinrättade enheterna Granskning och kontroll.

IAF bedömer utifrån flera granskningar att centraliseringen av Arbetsförmedlingens kontrollarbete på flera sätt har lett till en ökad kontroll av de arbetssökande. I samband med centraliseringen kan IAF konstatera följande:

- Antalet underrättelser har ökat.

[1] Tjänsten kallades tidigare Kundval Rusta och Matcha och förkortades KROM.

- Antalet underrättelser som inte har skickats, trots att de borde, har minskat.
- Handläggningstiden för underrättelser har kortats ned, vilket även är en följd av andra åtgärder.
- Granskningen av aktivitetsrapporterna har blivit mer tidseffektiv och systematisk, vilket även är en följd av införandet av den automatiska och riskbaserade granskningen av aktivitetsrapporter.

IAF bedömer dock att det finns utrymme för Arbetsförmedlingen att förbättra regelefterlevnaden i arbetet med underrättelser ytterligare eftersom alla underrättelser inte har skickats trots att de borde ha skickats.

Reformeringen ställer ännu högre krav på Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner

IAF:s granskningar under 2021 har visat att det finns omfattande brister i Arbetsförmedlingens arbete med de arbetssökandes individuella handlingsplaner. Även i den reformerade verksamheten kommer arbetet med de arbetssökandes individuella handlingsplaner att vara Arbetsförmedlingens ansvar. De fristående aktörerna ska utgå från de bedömningar av den arbetssökandes behov av insatser som Arbetsförmedlingen har gjort. Uppgifterna i handlingsplanen kommer därmed vara centrala även för de fristående aktörerna. IAF bedömer därför att Arbetsförmedlingen behöver komma tillrätta med de brister i innehållet i handlingsplanerna som IAF har påtalat. I regleringsbrevet för 2022 uppdrar regeringen åt Arbetsförmedlingen att stärka och utveckla arbetet med de individuella handlingsplanerna och att åtgärda bristerna som bland annat IAF har identifierat.

Brister i fristående aktörers avvikelserapportering får större konsekvenser när deltagarantalet ökar

En av IAF:s tidigare granskningar visar att Arbetsförmedlingen brister i att säkerställa att avvikelserapporteringen från de fristående aktörerna fungerar som avsett. Arbetsförmedlingen har därefter utökat antalet deltagare i matchningstjänsten rusta och matcha genom att målgruppen har breddats och tjänsten har byggts ut i hela landet. Om den bristfälliga hanteringen kvarstår kommer bristerna därmed att omfatta fler arbetssökande. IAF betonar därför att det är av stor vikt att Arbetsförmedlingen åtgärdar de brister som IAF har påtalat.

Arbetsförmedlingen behöver ha en stabil it-drift och ta större hänsyn till kontrollarbetet vid digitalisering

En allt mer digitaliserad verksamhet kräver en väl fungerande digital infrastruktur med stabil och pålitlig drift. Det är centralt även för ett väl fungerande kontrollarbete, vilket blev tydligt till exempel i november 2020 när ett driftavbrott hos Arbetsförmedlingen medförde att arbetssökande inte kunde lämna in sina

aktivitetsrapporter. Det ledde till att Arbetsförmedlingen beslutade att inte skicka några underrättelser för uteblivna aktivitetsrapporter för den aktuella månaden. Den här typen av generella beslut, utan individuell prövning, riskerar att urholka sanktionssystemets legitimitet och är ett avsteg från likabehandlingsprincipen. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen kommer till rätta med sina driftstörningar som har den här graden av påverkan.

Granskningen visar även att kontrollarbetets krav inte beaktas fullt ut vid utvecklingen av ny funktionalitet och vid införandet av nya system. Fokus läggs i stället i större utsträckning på effektivitet i handläggningen. IAF betonar därför vikten av att Arbetsförmedlingen tillgodoser kontrollarbetets behov och regelverk i sitt fortsatta arbete med att utveckla den digitala miljön.

Utvecklingen av underrättelser behöver analyseras vidare

I den här granskningen har IAF gjort några centrala iakttagelser när det gäller utvecklingen av skickade underrättelser. Granskningen visar bland annat att antalet underrättelser under det andra halvåret 2021 åter har minskat för några av de underrättelser som skickas manuellt av en handläggare. Resultatet är svårt att analysera, eftersom det finns många faktorer som påverkar antalet skickade underrättelser. För att kunna dra slutsatser krävs det djupare analyser, vilket IAF inte har gjort inom ramen för den här granskningen. IAF kommer att fortsätta följa underrättelsernas utveckling.

IAF kan också se en handlingskorrigerande effekt i utvecklingen av antalet underrättelser. Direkt efter stoppet i kontrollarbetet våren och sommaren 2020 var det en kraftig ökning av underrättelser om att den sökande inte hade lämnat sin aktivitetsrapport i tid. De underrättelserna minskade sedan kraftigt månaderna efter, vilket kan förklaras av en tillfällig handlingskorrigerande effekt när underrättelsen ledde till en varning eller sanktion. Möjligen syns den handlingskorrigerande effekten även för den efterföljande tidsperioden, men för att kunna uttala sig säkert behöver IAF analysera detta vidare.

Slutligen visar den här granskningen, liksom tidigare granskningar, att fler män än kvinnor får underrättelser. Det finns dock ett undantag. Det är något fler kvinnor än män som får underrättelser om att inte aktivt ha sökt arbete. Skillnaden är störst när det gäller underrättelser som har skickats till arbetslöshetskassorna. För att kunna dra slutsatser om vad skillnaderna mellan kvinnor och män beror på behöver djupare analyser göras.

Innehåll

1 Inledning ... 9
1.1 IAF:s granskningar av Arbetsförmedlingen under 2021 ... 9
1.2 Rapportens disposition ... 10

2 Arbetsförmedlingen i förändring ... 11
2.1 Reformeringen av Arbetsförmedlingen ... 11
2.1.1 Fristående aktörer ska i ökad utsträckning rusta och matcha arbetssökande ... 12
2.1.2 Regeringens styrning av reformeringen ... 13
2.2 Det centraliserade kontrollarbetet ... 15

3 Kontrollarbetet påverkades negativt av coronapandemin ... 16

4 Arbetsförmedlingens arbete med individuella handlingsplaner har fortfarande brister ... 18

5 Kontrollen av aktivitetsrapporter fungerar i stort ... 21

6 Arbetsförmedlingen skickar fler underrättelser men fortfarande inte alla ... 23
6.1 Skickade underrättelser 2019–2021 ... 23
6.1.1 Underrättelser skickade till enheten Ersättningsprövning ... 24
6.1.2 Underrättelser skickade till arbetslöshetskassorna ... 27
6.2 Införandet av enheterna Granskning och kontroll har ökat antalet underrättelser… ... 30
6.3 … men alla underrättelser skickas fortfarande inte ... 31

7 Tiden för granskning av aktivitetsrapporter och handläggning av sanktionsärenden har minskat ... 33

8 Arbetsförmedlingen har inte säkerställt kontrollen av arbetssökande hos fristående aktörer ... 35

9 Fungerande kontroll av arbetssökande förutsätter väl fungerande systemstöd och stabil it-drift ... 37
9.1 Digital infrastruktur för kontrollarbetet ... 37
9.2 Utveckling av systemstöden för kontrollarbetet ... 38

10 Slutsatser ... 40
10.1 Arbetsförmedlingens centraliserade kontrollarbete har stärkt kontrollen av arbetssökande ... 40
10.2 Reformeringen ställer ännu högre krav på Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner ... 41
10.3 Brister i fristående aktörers avvikelserapportering får större konsekvenser när deltagarantalet ökar ... 42
10.4 Arbetsförmedlingen behöver ha en stabil it-drift och ta större hänsyn till kontrollarbetet vid digitalisering ... 43
10.5 Utvecklingen av underrättelser behöver analyseras vidare ... 43
10.5.1 Underrättelserna minskar i viss utsträckning ... 44

10.5.2 Handlingskorrigerande effekt syns i utvecklingen 44
10.5.3 Fler underrättelser skickas för män än för kvinnor – med ett undantag. 45
10.6 Ingen redogörelse för åtgärder 45
Källor 46

1 Inledning

Arbetsförmedlingen är en myndighet i förändring. Myndigheten ska reformeras vilket bland annat innebär att fristående aktörer[2] ska rusta och matcha arbetssökande i allt större omfattning. Dessutom bedriver Arbetsförmedlingen ett omfattande digitaliserings- och automatiseringsarbete. Regeringen har beslutat att reformeringen ska vara genomförd i slutet av 2022.

Förändringarna på Arbetsförmedlingen är genomgripande och berör hela verksamheten. Därför har IAF startat en övergripande granskning som ska följa det pågående förändrings- och utvecklingsarbetet under 2020–2023. Syftet är att granska om Arbetsförmedlingens kontrollarbete inom arbetslöshetsförsäkringen och andra individersättningar vid arbetslöshet är legitim och rättssäker.

Det här är en delrapport som IAF publicerar inom ramen för granskningen. Rapporten ger en övergripande bild av Arbetsförmedlingens reformering och kontrollarbete. I rapporten sammanställer vi de mest centrala slutsatserna från de granskningar av Arbetsförmedlingen som IAF publicerade under 2021. Vi har kompletterat de tidigare slutsatserna med nya statistikuttag, underlag från Arbetsförmedlingen samt andra myndigheters och forskningsinstituts rapporter om Arbetsförmedlingen. Vi har även ställt skriftliga frågor till Arbetsförmedlingen om driftstörningar i deras it-miljö och vilka konsekvenser driftstörningarna har haft för kontrollarbetet.

1.1 IAF:s granskningar av Arbetsförmedlingen under 2021

Under 2021 publicerade IAF sju rapporter om Arbetsförmedlingens arbete med kontroll av arbetssökande som har ersättning. Den här rapporten grundar sig i huvudsak på de sju rapporterna som är:

- 2021:3, *Implementering av Kundval Rusta och matcha. Säkerställer Arbetsförmedlingen kontrollfunktionen?*
- 2021:5, *Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2020*
- 2021:7, *Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2020 och 2021*

[2] Begreppet ”fristående aktör” avser här ett samlingsbegrepp för externa leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Tidigare användes begreppet ”kompletterande aktör”.

- 2021:12, *Fungerar Arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?*
- 2021:13, *Självserviceflödet - Har Arbetsförmedlingen skapat förutsättningar för en väl fungerande kontroll?*
- 2021:14, *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?*
- 2021:15, *Enheten Ersättningsprövnings handläggning och handläggningstider*

Samtliga rapporter finns publicerade på www.iaf.se. För information om metod och urval med mera hänvisas till respektive rapport.

1.2 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en bakgrund till och beskrivning av Arbetsförmedlingens reformering och det centraliserade kontrollarbetet. Kapitel 3–8 bygger på IAF:s granskningar av Arbetsförmedlingens kontroll av arbetssökande. Varje kapitel utgår från centrala slutsatser i de tidigare publicerade rapporterna. I kapitel 6 redovisar vi även ny statistik över underrättelser, för att kunna ge en bredare bild av Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser. Kapitel 9 handlar om Arbetsförmedlingens it-drift och systemstöd. I det avslutande kapitel 10 knyter vi ihop våra slutsatser med resonemang om vad slutsatserna kan ha för betydelse för Arbetsförmedlingens reformering framöver.

2 Arbetsförmedlingen i förändring

I det här kapitlet beskriver vi den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen. Vi redogör för Arbetsförmedlingens införande av matchningstjänsten rusta och matcha[3] och för regeringens styrning av reformeringen. I kapitlet redogör vi även för Arbetsförmedlingens förändrade arbete med att kontrollera om arbetssökande lever upp till kraven som är kopplade till individersättningar vid arbetslöshet.

2.1 Reformeringen av Arbetsförmedlingen

Den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen har sitt ursprung i det så kallade Januariavtalet. Januariavtalet var en sakpolitisk överenskommelse som låg till grund för regeringsbildningen 2019 efter 2018 års riksdagsval. Enligt avtalet ska Arbetsförmedlingen reformeras i grunden.[4]

Enligt det ursprungliga förslaget skulle reformeringen vara genomförd senast 2021 och innebar att Arbetsförmedlingen skulle införa ett valfrihetssystem genom lagen (2013:311) om valfrihetssystem (LOV), där fristående aktörer rustar och matchar arbetssökande för lediga jobb. Förslaget reviderades delvis den 9 december 2019, när bland annat tidsplanen justerades till att det huvudsakliga regelverket skulle träda i kraft under slutet av 2022. Det innebar även att reformeringen inte enbart skulle bygga på ett valfrihetssystem, utan att ”den eller de upphandlingsformer som är mest ändamålsenliga för respektive tjänst” skulle användas.[5] I juni 2021 föll Januariavtalet men reformeringen fortgår.[6]

Fristående aktörer som utförare av arbetsmarknadspolitik är i sig inget nytt fenomen. Arbetsförmedlingen har till exempel sedan 2007 fått i uppdrag i sina regleringsbrev att använda externa aktörer som en kompletterande del av tjänsteutbudet.[7] Men avsikten med reformeringen är att fristående aktörer i större utsträckning ska utföra arbetsmarknadspolitiska insatser medan Arbetsförmedlingen ska ha myndighetsansvaret för arbetsmarknadspolitiken även i fortsättningen.[8]

---

[3] Tjänsten kallades tidigare Kundval Rusta och Matcha och förkortades KROM.

[4] Socialdemokraterna 2019, *Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*; punkt 18.

[5] Informationsmaterial från Arbetsmarknadsdepartementet, *Inriktning för det fortsatta arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen*, 2019-09-12.

[6] Arbetsförmedlingen, *Vi förbereder en ny myndighet*, https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/nu-och-da/vi-forbereder-en-ny-myndighet. [Hämtad 2021-12-10].

[7] Statskontoret 2015, *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*, s. 134.

[8] Ds 2021:27, *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*.

Därmed medför reformeringen delvis förändrade förutsättningar i Arbetsförmedlingens roll som ansvarig myndighet på det arbetsmarknadspolitiska området. Arbetsförmedlingen ska i den reformerade verksamheten fokusera på kontroll av arbetssökande och fristående aktörer, arbetsmarknadspolitiska bedömningar, digital infrastruktur, statistik och analys. De ska även ha kvar insatser och ansvar för personer med funktionsnedsättning.[9]

Kontrollansvaret för de arbetssökande innebär att Arbetsförmedlingen ska kontrollera om ersättningstagare uppfyller de krav som ställs i regelverken om rätt till ersättning. Detta gäller oavsett om den arbetssökande deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen eller hos en fristående aktör.

2.1.1 Fristående aktörer ska i ökad utsträckning rusta och matcha arbetssökande

Som en del i reformeringsarbetet utvecklade Arbetsförmedlingen 2019 den nya matchningstjänsten rusta och matcha. Rusta och matcha utvecklades för att stärka arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden och lanserades som en försöksverksamhet i 32 kommuner i mars 2020.[10] Tjänsten upphandlas av Arbetsförmedlingen och tillhandahålls av fristående aktörer.

Utformningen av rusta och matcha gjordes med utgångspunkt i den befintliga matchningstjänsten stöd och matchning (STOM). Matchningstjänsterna har flera likheter, men det finns också tydliga skillnader. En sådan är det statistiska bedömningsstöd som används i rusta och matcha för att bedöma arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden, och som används som stöd för att kunna avgöra om tjänsten är en lämplig insats. Andra skillnader är att

- fristående aktörer inom rusta och matcha har större frihet att utforma insatser inom ramen för tjänsten
- insatsen pågår under en längre tid – sex månader med möjlighet till förlängning med ytterligare sex månader
- ersättningen till de fristående aktörerna i större utsträckning är resultatbaserad.[11]

Det statistiska bedömningsstödet och automatiserade anvisningar[12] inom rusta och matcha har utvärderats och analyserats av både Arbetsförmedlingen själva och av

---

[9] Arbetsförmedlingen analys 2019:3, *Omvärldsrapport 2019 – Digitalisering, demografi och arbetsmarknadspolitik*.

[10] Arbetsförmedlingen, *Lägesbeskrivning utvecklade matchningstjänster*, 2021-08-12.

[11] IAF 2021:3, *Implementering av Kundval Rusta och matcha* och IFAU 2021:7, *Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken*.

[12] Arbetsförmedlingen kallar det för automatiska anvisningar men den slutliga bedömningen görs av arbetsförmedlare.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). IFAU kom i sin rapport fram till att det statistiska bedömningsstödet[13] kan förbättras, så att den arbetssökandes närhet till arbetsmarknaden kan bedömas på ett tillfredsställande sätt.[14] Arbetsförmedlingen bedömde i sin utvärdering träffsäkerheten vid automatiserade anvisningar inom rusta och matcha som god jämfört med arbetsförmedlares bedömningar men att fortsatt utveckling av träffsäkerheten är viktig. De bedömde också att det finns god potential för likabehandling, men att de behöver ”säkerställa likabehandling på ett mer systematiskt sätt än vad som görs i dagens bedömningsstöd”.[15]

Arbetsförmedlingen fick i regleringsbrevet för 2021 i uppdrag att utöka och utveckla rusta och matcha till fler leveransområden. I mars 2021 beslutade Arbetsförmedlingen att införa tjänsten i hela landet. Införandet skedde i tre etapper: maj, september och december 2021. Detta innebar att den gamla tjänsten STOM avslutades i de aktuella kommunerna.[16] Rusta och matcha har därmed blivit den dominerande tjänsten för matchning av arbetssökande i Sverige.[17]

Under 2021 infördes tjänsten i hela landet och målgruppen utökades successivt genom att Arbetsförmedlingen ändrade urvalskriterierna för det statistiska bedömningsstödet. Det har lett till att fler personer deltar i rusta och matcha. I juni 2021 hade cirka 16 000 personer påbörjat tjänsten sedan den startades. I december 2021 hade antalet ökat till cirka 54 000 personer.[18]

2.1.2 Regeringens styrning av reformeringen

I regleringsbrevet för 2021 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att fortsatt förbereda genomförandet av reformeringen inför att regeringen ska fatta beslut om den närmare utformningen av det reformerade systemet. Som en del i detta fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att säkerställa en ändamålsenlig genomförandeorganisation som skapar förutsättningar för ett ordnat och successivt genomförande av reformeringen.

---

[13] IFAU benämner det i rapporten som ”profileringsverktyget”.

[14] IFAU 2021:7, *Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken*.

[15] Arbetsförmedlingen Analys 2021:9, *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom Rusta och matcha* och Arbetsförmedlingen Analys 2021:7, *Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande*.

[16] Arbetsförmedlingen, *Lägesbeskrivning utvecklade matchningstjänster*, 2021-08-12.

[17] Arbetsförmedlingen Analys 2021:15, *Kundval Rusta och Matcha – Uppföljning och lärdomar efter ett år med en ny matchningstjänst*.

[18] Arbetsförmedlingens statistik, https://arbetsformedlingen.se/statistik/insatser-och-program. [Hämtad 2022-02-03].

Arbetsförmedlingen skulle särskilt utveckla

- ersättningssystem till fristående aktörer samt en ändamålsenlig och effektiv kontroll och uppföljning av de fristående aktörerna
- nödvändig digital infrastruktur för informationsutbyte mellan berörda aktörer
- arbetssätt och system för en effektiv och ändamålsenlig kontroll av individersättningar
- enhetliga och träffsäkra arbetsmarknadspolitiska bedömningar.

I regleringsbrevet angavs att det huvudsakliga regelverket ska beslutas under mandatperioden och träda i kraft under slutet av 2022.

I regleringsbrevet för 2022 har Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att fortsätta förbereda genomförandet av reformeringen och säkerställa att det finns en ändamålsenlig genomförandeorganisation.

Arbetsförmedlingen har också i de tre senaste årens regleringsbrev, 2020–2022, fått i uppdrag att säkerställa en ändamålsenlig lokal närvaro och en likvärdig service i hela landet. Vikten av att säkerställa detta poängterades även i departementspromemorian 2021:27 *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*.

2.1.2.1 Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet

I september 2021 remitterade Arbetsmarknadsdepartementet en departementspromemoria[19] med förslag till vissa lagändringar som är nödvändiga för att understödja verksamheten när fristående aktörer i större utsträckning ska utföra arbetsmarknadspolitiska insatser. De huvudsakliga lagändringsförslagen är att införa

- skyldigheter för fristående aktörer att lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen
- nya sekretessbestämmelser för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och en särskild sekretessbrytande bestämmelse för Arbetsförmedlingen
- tystnadsplikt hos fristående aktörer och underleverantörer.

I departementspromemorian föreslås också en rad förtydliganden i arbetslöshetsförsäkringens sanktionsregler, till exempel att det är

- hos Arbetsförmedlingen som en individuell handlingsplan ska upprättas
- till Arbetsförmedlingen som aktivitetsrapporter ska lämnas

[19] Ds 2021:27, *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*.

- Arbetsförmedlingen som anvisar en sökande att söka lämpligt arbete.

2.2 Det centraliserade kontrollarbetet

Arbetsförmedlingen har under en längre tid fått kritik för bristande kontroll av arbetssökande med ersättning. Bland annat har IAF tidigare konstaterat att Arbetsförmedlingen gör omfattande avvikelser från regelverket i kontrollen av de arbetssökande som får arbetslöshetsersättning eller som deltar i arbetsmarknadspolitiska program.[20]

En förändring som har skett på Arbetsförmedlingen för att förbättra kontrollarbetet är införandet av ett centraliserat kontrollarbete som ska göra handläggningen mer enhetlig, rättssäker och effektiv. Förändringen innebär att Arbetsförmedlingen delvis har separerat kontrollarbetet från arbetet med att stötta arbetssökande och matcha dem mot lediga arbeten. Tidigare låg ansvaret för båda uppgifterna helt på arbetsförmedlarna. Många arbetsförmedlare har upplevt att de två uppgifterna är svåra att förena, vilket har påverkat handläggningen av underrättelser negativt. Centraliseringen påbörjades under hösten 2019 genom att Arbetsförmedlingen samlade delar av kontrollarbetet till kontrollhandläggare på de nyinrättade enheterna Granskning och kontroll.

Efter centraliseringen förändrades arbetsförmedlarnas roll i kontrollarbetet, så att de skickar en signal till enheterna Granskning och kontroll om det finns skäl att anta att den arbetssökande inte uppfyller villkoren för sin ersättning. Sedan är det kontrollhandläggarna på enheterna Granskning och kontroll som ansvarar för att skicka underrättelser till arbetslöshetskassan och till enheten Ersättningsprövning, som är en del av Arbetsförmedlingen.

[20] IAF 2018:15, *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*.

3 Kontrollarbetet påverkades negativt av coronapandemin

Delar av Arbetsförmedlingens kontrollarbete påverkades negativt av coronapandemin. I det här kapitlet redogör vi för på vilket sätt kontrollarbetet påverkades och vilka konsekvenser det fick bland annat i form av felaktiga utbetalningar.

2020 var ett år som i och med coronapandemin på flera sätt var fyllt med utmaningar för både enskilda personer och samhället. Även Arbetsförmedlingens kontrollarbete påverkades genom att Arbetsförmedlingen den 17 mars 2020 beslutade att tillfälligt stoppa kontrollarbetet och aktivitetsrapporteringen för arbetssökande. Det innebar att Arbetsförmedlingen tillfälligt upphörde att ta beslut om sanktioner för programdeltagare och skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna. Arbetsförmedlingen ville genom detta bidra till en minskad smittspridning och använda sina resurser för att säkerställa samhällsviktiga funktioner i sitt uppdrag.[21] I kapitel 6 redovisar vi antalet skickade underrättelser över tid. I samtliga diagram syns det tillfälliga stoppet i kontrollarbetet väldigt tydligt, eftersom det inte skickades några underrättelser då.

Andra konsekvenser av det tillfälliga stoppet framgår av IAF:s rapport *Enheten Ersättningsprövnings handläggning och handläggningstider*. Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning har tidigare haft långa handläggningstider av sanktionsärenden. När kontrollarbetet tillfälligt stoppades våren 2020 ökade handläggningstiden för dessa ärenden ytterligare. De långa handläggningstiderna och det tillfälliga stoppet i kontrollarbetet resulterade i en ärendebalans, som Arbetsförmedlingen kallar för ryggsäcksärenden[22]

För att hantera ryggsäcksärendena införde Arbetsförmedlingen en ny omvänd rutin för sammanläggning av underrättelser. Den omvända rutinen innebar att enheten Ersättningsprövning frångick de ordinarie handläggningsrutinerna. I stället för att handlägga det äldsta ärendet i en ärendebunt först, började de handlägga det nyaste ärendet. Arbetsförmedlingen tillämpade de båda rutinerna för sammanläggning samtidigt, vilket innebar att likartade ärenden handlades på två olika sätt och resultatet kunde skilja sig åt. IAF bedömde därmed i rapporten att likabehandlingsprincipen och förutsägbarheten i rättstillämpningen åsidosattes.

---

[21] Arbetsförmedlingen, diarienummer Af-2020/0014 1554 och Af-2020/0014 191.

[22] Sanktionsärenden som hade ett händelsedatum under 1 oktober 2019–17 mars 2020 och som avslutades efter den 17 mars 2020, eller som när rapporten skrevs ännu inte hade avslutats. Ärendebalansen bestod av 77 946 ärenden.

I rapporten framgår även att Arbetsförmedlingen, i och med beslutet om det tillfälliga stoppet i kontrollarbetet våren 2020, avskrev 9 000 ryggsäcksärenden som gällde programdeltagare och som var under kommunicering. Skälet till avskrivningarna var att Arbetsförmedlingen på grund av ett internt missförstånd hade lämnat information till arbetsförmedlare och till viss del arbetssökande som varit i kontakt med enheten Ersättningsprövning om att ärendena skulle avskrivas. Den informationen visade sig sedan vara felaktig. IAF bedömde att dessa avskrivningar saknade rättsligt stöd. Granskningen visade att Arbetsförmedlingen inte gjorde några enskilda bedömningar i ärendena, utan avskrev ärendena utan vidare utredning.

Arbetsförmedlingens hantering av ryggsäcksärendena ledde till att majoriteten av de 78 000 ärendena avskrevs. IAF beräknade att detta innebar felaktiga utbetalningar från ersättningssystemen på 15 miljoner kronor.

4 Arbetsförmedlingens arbete med individuella handlingsplaner har fortfarande brister

En av IAF:s slutsatser utifrån granskningarna under 2021 är att Arbetsförmedlingens arbete med arbetssökandes individuella handlingsplaner fortfarande har brister, trots att bland annat IAF tidigare har uppmärksammat bristerna i olika granskningar. I det här kapitlet redogör vi för vilka brister IAF har funnit.

IAF har tidigare konstaterat att Arbetsförmedlingens arbete med individuella handlingsplaner inte lever upp till de krav som regelverket[23] ställer.[24] En central del i handlingsplanen är den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Den innebär att Arbetsförmedlingen med utgångspunkt i den arbetssökandes individuella förutsättningar för arbete och arbetsmarknadens krav och behov i de aktuella yrkena, ska göra en bedömning av den arbetssökandes möjligheter att komma i arbete eller utbildning och av det stöd hen behöver för att nå det målet. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är en förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna säkerställa att den arbetssökande får det stöd och de insatser som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade för att hen ska ta sig ur sin arbetslöshet. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kommer vara en av Arbetsförmedlingens centrala arbetsuppgifter även framöver. Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag i regleringsbreven för 2020, 2021 och 2022 att utveckla mer enhetliga och träffsäkra arbetsmarknadspolitiska bedömningar.

Flera av IAF:s granskningar som slutfördes under 2021 visar att det fortfarande finns stora brister i Arbetsförmedlingens arbete med de individuella handlingsplanerna. IAF:s rapport *Arbetsförmedlingens arbete med arbetssökandes handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2020 och 2021* visar visserligen att Arbetsförmedlingen i hög utsträckning följer regelverkets krav att alla arbetssökande ska ha en individuell handlingsplan, men att det finns omfattande brister när det gäller innehållet i handlingsplanerna. IAF bedömde bland annat att Arbetsförmedlingen i mycket låg utsträckning följer kravet att handlingsplanen ska

- innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen var ofullständig i närmare 9 av 10 handlingsplaner.

[23] 6 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

[24] IAF 2018:15, *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*.

IAF bedömde även att Arbetsförmedlingen i låg utsträckning följer kraven om att handlingsplanen ska

- innehålla planerade aktiviteter för den arbetssökande
- revideras vid behov så att den alltid är aktuell
- innehålla uppgifter om hur och när den ska följas upp.

Inom vissa områden var bristerna i handlingsplanerna större för långtidsarbetslösa än för dem som hade varit arbetslösa kortare tid än 12 månader. För långtidsarbetslösa gällde att

- fler arbetsmarknadspolitiska bedömningar var inaktuella och inte uppdaterade
- fler handlingsplaner saknade inplanerade aktiviteter och de aktiviteter som hade funnits låg långt tillbaka i tiden
- fler handlingsplaner saknade en planerad uppföljning.

Arbetsförmedlingen har i regleringsbrevet för 2022 fått i uppdrag att åtgärda de brister som IAF har identifierat i granskningen av arbetet med individuella handlingsplaner och aktivitetsrapporter, samt att presentera en åtgärdsplan för brister som ännu inte hanterats.

Även IAF:s rapport *Självserviceflödet - Har Arbetsförmedlingen skapat förutsättningar för en väl fungerande kontroll?* visar att Arbetsförmedlingen behöver förbättra sitt arbete med handlingsplaner för samtliga arbetssökande. I båda de nämnda granskningarna framkommer det att Arbetsförmedlingen använder standardiserade texter i de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna. Dessa texter innefattar inte en individuell bedömning av den arbetssökandes förutsättningar och arbetsmarknadens krav.

En annan brist i handlingsplanerna framkom i IAF:s rapport *Fungerar Arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?*. Den visar att det förekom att arbetssökande hade två olika sökintervall i sin handlingsplan. Det betyder att de arbetssökande fick två olika uppgifter i sin handlingsplan om hur många arbeten de förväntades söka per månad för att uppnå ett effektivt arbetssökande. IAF bedömde att Arbetsförmedlingen brister i tydligheten för de arbetssökande när det gäller hur många arbeten de förväntas söka när det finns två olika sökintervall i handlingsplanen.

Arbetsförmedlingen redogör i sin årsredovisning för 2021 bland annat för att de har tagit fram en ny enhetlig process för arbetet med arbetssökandes handlingsplaner. De beskriver också att handlingsplanen nu innefattar en arbetsmarknadspolitisk bedömning som är baserad på det statistiska bedömningsstödet samt planering av insatser. Arbetsförmedlingen förväntar sig att effekten blir att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kommer att skapa en större tydlighet och riktning och i förlängningen ökad rättssäkerhet vilket bidrar till en större trygghet för

den arbetssökande. De förväntar sig också att det kommer att bidra till en mer tidseffektiv process för planeringssamtalet med kunden.

5 Kontrollen av aktivitetsrapporter fungerar i stort

En av IAF:s slutsatser under 2021 är att Arbetsförmedlingens arbete med att kontrollera aktivitetsrapporter fungerar tillfredsställande i stort. I det här kapitlet redogör vi för vad IAF tycker fungerar, och beskriver kortfattat Arbetsförmedlingens automatiska och riskbaserade granskning av aktivitetsrapporter.

Arbetsförmedlingen har sedan september 2019 en automatisk och riskbaserad granskning av aktivitetsrapporter. Det innebär att samtliga aktivitetsrapporter granskas automatiskt utifrån ett antal kriterier. Aktivitetsrapporter som uppfyller kriterierna markeras som automatiskt granskade, medan aktivitetsrapporter som inte uppfyller samtliga kriterier sorteras ut för manuell granskning. Arbetsförmedlingen gör även stickprov i den automatiska granskningen som innebär att vissa aktivitetsrapporter granskas manuellt, trots att de uppfyller kriterierna för att granskas automatiskt. Sedan mars 2020 är det kontrollhandläggare på enheterna Granskning och kontroll som sköter den manuella granskningen av aktivitetsrapporterna ur ett kontrollperspektiv.

IAF konstaterar i rapporten *Fungerar Arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?* att kontrollen av aktivitetsrapporter fungerar tillfredsställande i stort. Kontrollen följer regelverkets krav på att alla aktivitetsrapporter ska granskas skyndsamt och systematiskt. IAF konstaterar också att Arbetsförmedlingens automatiserade och riskbaserade granskning av aktivitetsrapporter har medfört effektivitetsvinster, genom att en stor mängd aktivitetsrapporter kan granskas på kort tid. Samtidigt poängterar IAF vikten av att automatiseringen sker korrekt, eftersom eventuella felaktigheter i automatiken kan resultera i att rättssäkerheten och likabehandlingen kan äventyras. I rapporten identifierar IAF också ett antal utvecklingsområden för att göra kontrollen mer träffsäker.

Riksrevisionen och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har i likhet med IAF poängterat att automatisering i statsförvaltningen kan ge effektivitetsvinster och en mer enhetlig hantering. Men Riksrevisionen[25] påpekar också att de beslut som fattats automatiskt följs upp i alltför begränsad utsträckning. Det finns därmed risk för att resurser för manuell kontroll och uppföljning har prioriterats bort i alltför hög utsträckning. Även Delegationen för korrekta

[25] Riksrevisionen 2020:22, *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*.

utbetalningar från välfärdssystemen[26] menar att när handläggningsprocesser automatiseras finns exempelvis potential att göra mer enhetliga och träffsäkra kontroller, men att det också kan innebära att viktiga kontroller reduceras eller prioriteras bort.

Riksrevisionen menar också att det i vissa fall saknas tydlig dokumentation av automatiserade beslut och att lika fall inte alltid hanteras på lika sätt i det manuella kontrollarbetet. De myndigheter som granskades av Riksrevisionen identifierade också att det krävs särskild kompetens för att översätta lagstiftning till programkod, för att kunna säkerställa korrekta och rättssäkra automatiserade beslut.

[26] Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 5.

6 Arbetsförmedlingen skickar fler underrättelser men fortfarande inte alla

Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser är en central del i kontrollarbetet och IAF har genom åren granskat det på olika sätt. En av IAF:s slutsatser utifrån granskningarna 2021 och statistiken för 2019–2021 är att Arbetsförmedlingen skickar fler underrättelser än tidigare, men att alla underrättelser fortfarande inte skickas trots att de borde det. Det här kapitlet inleds med en redovisning av statistik som visar utvecklingen av skickade underrättelser. Vi redogör även för hur införandet av enheterna Granskning och kontroll kan ha påverkat utvecklingen av antalet underrättelser samt slutligen för hur IAF har kommit fram till att alla underrättelser inte har skickats.

6.1 Skickade underrättelser 2019–2021

Arbetsförmedlingen kontrollerar om arbetssökande som får eller avser att begära arbetslöshetsersättning och arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program lever upp till kraven för att få ersättning.

Om den arbetssökande inte uppfyller kraven ska Arbetsförmedlingen skicka en underrättelse. Grund för underrättelse är bland annat när en arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Om det är en arbetssökande som får eller avser att begära arbetslöshetsersättning skickas underrättelsen till arbetslöshetskassorna. Om det är en programdeltagare som får aktivitetsstöd, etableringsersättning eller utvecklingsersättning skickas underrättelsen till enheten Ersättningsprövning på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen skickar också underrättelser när den arbetssökande inte uppfyller de allmänna villkoren för rätten till ersättning men de ingår inte i den här statistiken.

En mer ingående beskrivning av hur Arbetsförmedlingen arbetar med underrättelser och vilka lagstöd som finns kan du läsa om i till exempel IAF:s rapport *Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2020*.

Underrättelser som skickas när den sökande inte har lämnat sin aktivitetsrapport i tid skapas och skickas automatiskt. Underrättelser på övriga grunder skapas och skickas manuellt av en handläggare på enheterna Granskning och kontroll.

Under 2020 skickade Arbetsförmedlingen totalt drygt 1 078 000 underrättelser till arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning när den arbetssökande misstänktes ha misskött sitt arbetssökande, förlängt sin arbetslöshet eller orsakat sin

egen arbetslöshet. Under 2021 skickade Arbetsförmedlingen nära 1 500 000 underrättelser. Det framgår av tabell 1.

Tabell 1: Antalet (och antalet per 100 ersättningstagare) skickade underrättelser från Arbetsförmedlingen uppdelat på var underrättelsen skickats, 2020 och 2021.

Mottagare	Antal 2020	Antal per 100 2020	Antal 2021	Antal per 100 2021
Arbetslöshetskassorna	706 307	208	902 147	298
Enheten Ersättningsprövning	371 950	138	593 657	192
Totalt	**1 078 257**	**-**	**1 495 804**	**-**

Källa: IAF:s rapport Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2020, delvis bearbetad statistik och statistik framtagen i februari 2022 från IAF:s statistik- och tillsynsdatabas.

Tabell 1 visar att Arbetsförmedlingen skickade drygt 706 000 underrättelser till Arbetslöshetskassorna och knappt 372 000 underrättelser till enheten Ersättningsprövning under 2020. Under 2021 ökade antalet underrättelser jämfört med 2020 – det skickades 28 procent fler underrättelser till arbetslöshetskassorna och 60 procent fler till enheten Ersättningsprövning. Men när antalet underrättelser relateras till antalet ersättningstagare[27] blir ökningen i stället större för underrättelser som har skickats till arbetslöshetskassorna. Det beror på att antalet programdeltagare har ökat och antalet arbetssökande med arbetslöshetsersättning har minskat. Ökningen av antalet underrättelser per 100 ersättningstagare var 44 procent till arbetslöshetskassorna och 39 procent till enheten Ersättningsprövning.

6.1.1 Underrättelser skickade till enheten Ersättningsprövning

Här redovisar vi antalet underrättelser som skickades till enheten Ersättningsprövning. Statistiken avser därmed personer som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Statistiken visar utvecklingen av skickade underrättelser totalt sett över tid samt för de vanligaste underrättelsegrunderna. För att vi bättre ska kunna uttala oss om förändringarna över tid, är antalet underrättelser relaterat till antalet personer med ersättning[28]

Av diagram 1 framgår det bland annat att det totala antalet underrättelser som skickades till enheten Ersättningsprövning överlag har haft en uppåtgående trend under 2019–2021, även om trenden från och med februari 2021 åter varit vikande.

[27] Arbetssökande med aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning när det gäller enheten Ersättningsprövning samt arbetssökande med arbetslöshetsersättning när det gäller arbetslöshetskassorna.

[28] Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

Diagram 1: Skickade underrättelser när programdeltagaren misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet. Antal per 100 ersättningstagare, uppdelat på kön, januari 2019–december 2021.

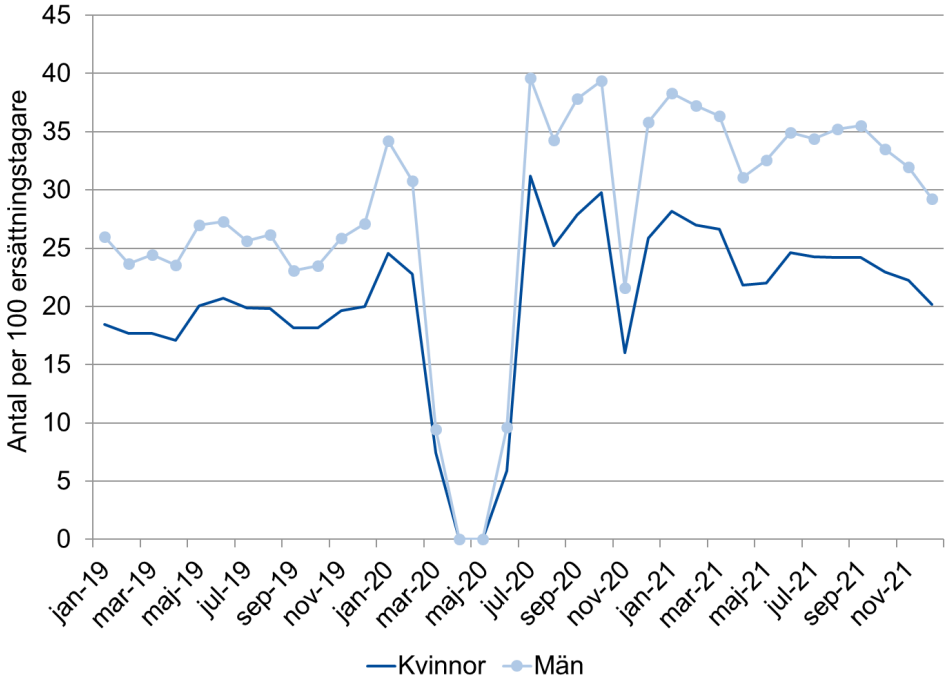


Diagram 1 visar att antalet underrättelser per 100 ersättningstagare ökade mellan januari 2019 och februari 2020. Under våren 2020 lämnades få eller inga underrättelser, eftersom Arbetsförmedlingen tillfälligt stoppade kontrollarbetet på grund av coronapandemin, vilket vi beskriver i kapitel 3. Efter stoppet fortsatte ökningen av antalet underrättelser per 100 ersättningstagare, och under juli–oktober 2020 var antalet underrättelser per 100 ersättningstagare cirka 35–40 för män och cirka 25–30 för kvinnor. I november 2020 var det ett driftstopp hos Arbetsförmedlingen som innebar att arbetssökande inte kunde lämna in sina aktivitetsrapporter[29]. Det ledde till att inga underrättelser skickades när den arbetssökande inte hade lämnat in aktivitetsrapporten i tid. Från och med februari 2021 syns en nedåtgående trend i antalet underrättelser per 100 ersättningstagare – en nedgång som har varit något större för kvinnor än för män. I december 2021 skickades 29 underrättelser per 100 ersättningstagare för män och 20 för kvinnor.

Av diagrammet framgår även att underrättelser som avsett män genomgående varit fler än de som avsett kvinnor, en skillnad som under 2021 varit större än vad den var under 2019.

[29] Arbetsförmedlingens intranät, Inga meddelanden om utebliven aktivitetsrapport i november, 2021-02-17.

6.1.1.1 Underrättelser fördelat på grunder

Sedan 2020 är det tre underrättelsegrunder som dominerar bland alla underrättelser. Dessa grunder är när den arbetssökande utan godtagbart skäl

- inte har lämnat sin aktivitetsrapport i tid
- inte har deltagit i insats i arbetsmarknadspolitiskt program
- inte aktivt har sökt arbete.[30]

Underrättelserna fördelat på dessa tre grunder, samt de övriga grunderna sammanslagna redovisas i diagram 2 a–d.[31]

Diagram 2 a–d: Skickade underrättelser för programdeltagare. De tre vanligaste underrättelsegrunderna och övriga grunder sammanslagna. Antal underrättelser per 100 ersättningstagare, uppdelat på kön, januari 2019–december 2021.

Diagram 2a: Inte lämnat aktivitetsrapport i tid.

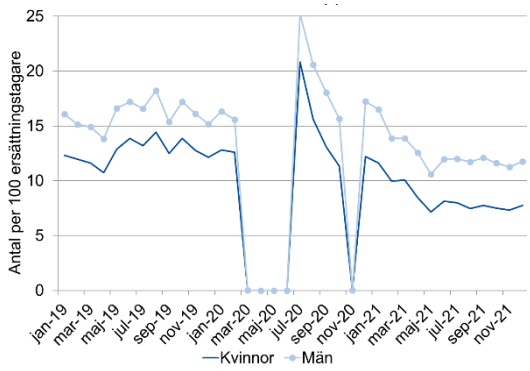


Diagram 2b: Inte deltagit i insats i arbetsmarknadspolitiskt program.

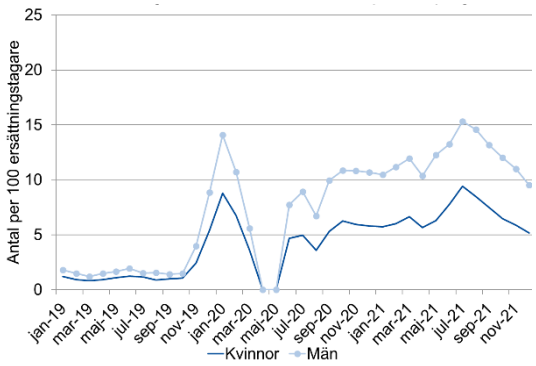


Diagram 2c: Inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

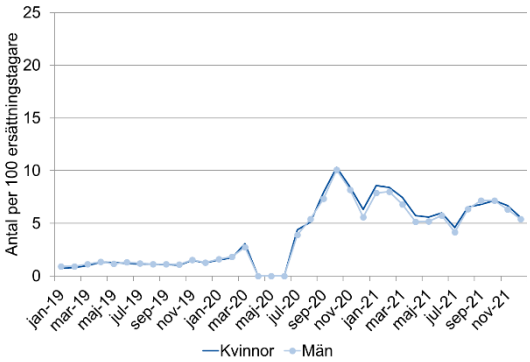
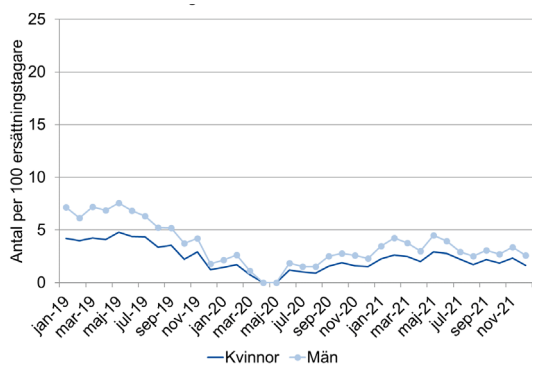


Diagram 2d: Övriga underrättelsegrunder.



Av diagram 2 a–d framgår det att utvecklingen av antalet underrättelser skiljer sig åt beroende på underrättelsegrund. Diagrammen visar bland annat följande:

---

[30] 6 kap. 2 § förordningen (2017:817) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA).

[31] 6 kap. 2–4 §§ FEA.

- Underrättelser när den sökande inte har lämnat aktivitetsrapport i tid
    - var flest, sett till antalet per 100 ersättningstagare, i juli 2020, men minskade därefter och har sedan februari 2021 varit färre än innan coronapandemin
    - är vanligare bland män än bland kvinnor.
- Underrättelser när den sökande inte har deltagit i insats i arbetsmarknadspolitiskt program
    - ökade mellan november 2019 och juli 2021, när antalet per 100 ersättningstagare var som störst
    - minskade från juli 2021 och var i december 2021 lägst sedan september 2020
    - är vanligare bland män än bland kvinnor och skillnaderna är störst av alla underrättelsegrunder.
- Underrättelser när den sökande inte aktivt har sökt arbete
    - ökade först svagt mellan november 2019 och februari 2020, för att sedan öka kraftigare fram till och med oktober 2020
    - minskade mellan november 2020 och december 2021, även om antalet periodvis har ökat något
    - har tidvis varit något vanligare bland kvinnor än bland män.
- Underrättelser som har lämnats på andra grunder
    - minskade fram till det tillfälliga stoppet i kontrollarbetet, för att svagt öka från juni 2020. Ökningen har planat ut de sista månaderna i diagrammet
    - är vanligare bland män än bland kvinnor.

6.1.2 Underrättelser skickade till arbetslöshetskassorna

Här redovisar vi antalet underrättelser som skickades[32] till arbetslöshetskassorna. Statistiken avser alltså arbetssökande som fick eller avsåg att begära arbetslöshetsersättning. Statistiken visar utvecklingen av skickade underrättelser över tid – dels totalt sett, dels för de vanligaste underrättelsegrunderna. För att vi bättre ska kunna uttala oss om förändringarna över tid är antalet underrättelser relaterat till antalet personer med arbetslöshetsersättning. Av diagram 3 framgår det bland annat att det totala antalet underrättelser som skickades till arbetslöshetskassorna överlag har haft en uppåtgående trend under åren 2019–2021.

[32] En skickad underrättelse till en arbetslöshetskassa innebär inte per automatik att underrättelsen tas emot av arbetslöshetskassan. Först när den arbetssökande som underrättelsen avser lämnar in en ansökan om arbetslöshetsersättning tar arbetslöshetskassan emot underrättelsen. Fram till dess lagras underrättelserna i en meddelandebank.

Diagram 3: Skickade underrättelser när den arbetssökande misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet. Antal per 100 ersättningstagare, uppdelat på kön, januari 2019–december 2021.

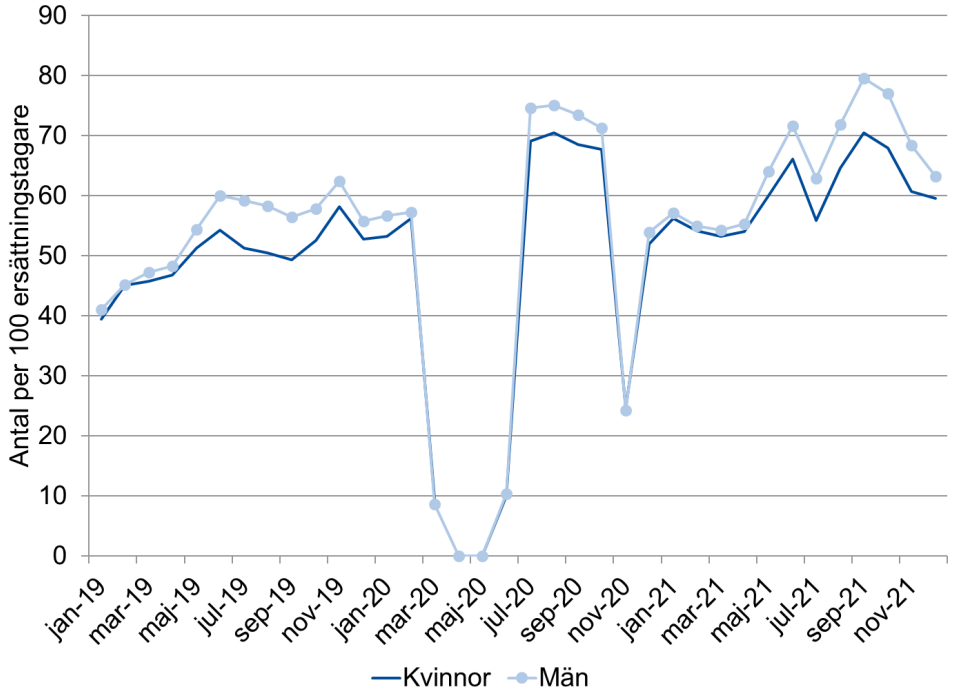


Diagram 3 visar att antalet underrättelser per 100 ersättningstagare ökade januari–juni 2019 för att därefter fram till och med februari 2020 ligga på en tämligen oförändrad nivå. Under våren 2020 skickades få eller inga underrättelser, eftersom Arbetsförmedlingen tillfälligt stoppade kontrollarbetet på grund av pandemin. Juli–oktober 2020, det vill säga direkt efter stoppet, var antalet underrättelser per 100 ersättningstagare på en högre nivå än tidigare. Under den perioden skickade Arbetsförmedlingen som mest 75 underrättelser per 100 ersättningstagare när det gäller män och 70 när det gäller kvinnor. I november 2020 var det ett driftstopp hos Arbetsförmedlingen vilket innebar att arbetssökande inte kunde lämna in sina aktivitetsrapporter[33]. Det ledde till att inga underrättelser skickades när den arbetssökande inte hade lämnat in aktivitetsrapporten i tid. Under december 2020–april 2021 var nivån på det relativa antalet underrättelser åter detsamma som strax innan pandemin. Från och med maj 2021 ökade antalet igen och var tidvis mycket högre jämfört med perioden innan, men variationen var stor. I december 2021 skickades 63 underrättelser per 100 ersättningstagare för män och 60 för kvinnor.

Av diagrammet framgår även att underrättelser som avsett män genomgående varit fler än de som avsett kvinnor, men hur stor skillnaden var har varierat.

[33] Arbetsförmedlingens intranät, Inga meddelanden om utebliven aktivitetsrapport i november, 2021-02-17.

6.1.2.1 Underrättelser fördelade på grunder

Bland underrättelser som skickades till arbetslöshetskassorna är det tre underrättelsegrunder som dominerar. Dessa orsaker är när den sökande

- utan godtagbart skäl inte har lämnat sin aktivitetsrapport i tid
- inte aktivt har sökt lämpliga arbeten
- utan godtagbart skäl inte har kontaktat Arbetsförmedlingen enligt överenskommelse.[34]

I det här avsnittet redovisar vi underrättelserna fördelat på de tre grunderna samt övriga grunder sammanslagna.[35] Av diagram 4 a–d framgår det att utvecklingen av antalet skiljer sig åt mellan de olika underrättelsegrunderna.

! För sökande med arbetslöshetsersättning är underrättelsegrunden att den sökande inte har lämnat aktivitetsrapport i tid mycket vanligare än övriga underrättelsegrunder. Diagram 4 a har därför en annan skala på y-axeln jämfört med de andra tre diagrammen.

Diagram 4 a–d: Skickade underrättelser för arbetssökande. De tre vanligaste underrättelsegrunderna samt övriga grunder sammanslagna. Antal underrättelser per 100 ersättningstagare, uppdelat på kön, januari 2019–december 2021.

Diagram 4a: Inte lämnat aktivitetsrapport i tid.

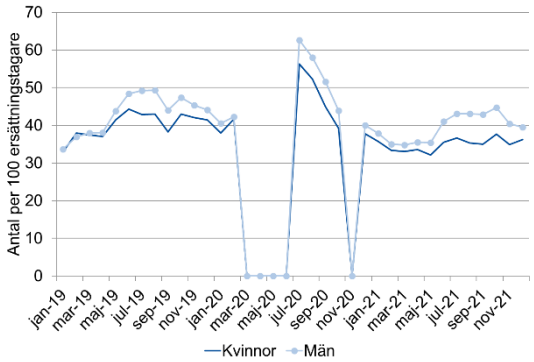


Diagram 4b: Inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

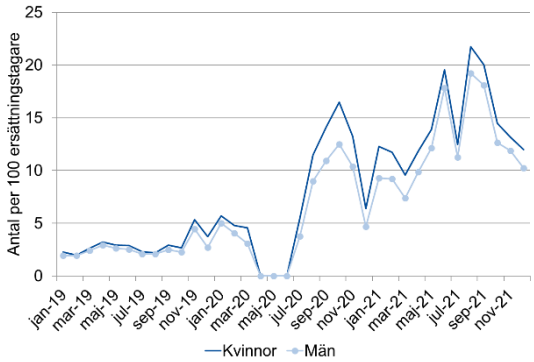


Diagram 4c: Inte besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen i tid.

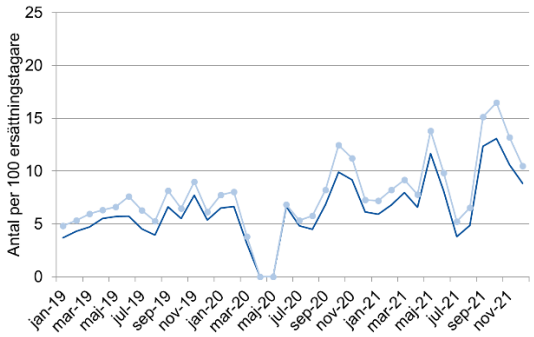
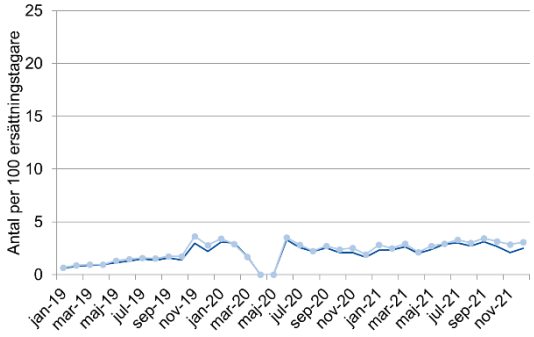


Diagram 4d: Övriga underrättelsegrunder.



[34] 43 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

[35] 43–43b §§ ALF.

Av diagrammen 4 a–d framgår bland annat:

- Underrättelser när den sökande inte har lämnat aktivitetsrapport i tid
  - var flest sett till antalet per 100 ersättningstagare i juli 2020, men minskade därefter fram till våren 2021 när underrättelsegrunden åter började öka
  - är vanligare bland män än bland kvinnor
  - ökade mer för män än för kvinnor från maj 2021 och under sommaren 2021, men minskade åter från och med november 2021.
- Underrättelser när den sökande inte aktivt har sökt lämpliga arbeten
  - blev något fler under perioden november 2019–mars 2020 jämfört med tidigare, men under perioden augusti 2020–april 2021 hade det relativa antalet ökat ännu mer
  - ökade ytterligare under maj–augusti 2021, med undantag från juli
  - minskade åter under september–december 2021 och var då tillbaka på samma nivå som i april 2021
  - är vanligare bland kvinnor än bland män. Skillnaderna har tidvis varit stora.
- Underrättelser när den sökande inte har besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen enligt överenskommelse
  - har sedan januari 2019 överlag haft en uppåtgående trend fram till december 2021
  - under juli–augusti 2021 var antalet avsevärt lägre jämfört med övriga månader under samma år
  - minskade november–december 2021
  - är vanligare bland män än bland kvinnor.
- Underrättelser lämnade på andra grunder
  - har blivit något vanligare sedan januari 2019
  - är något vanligare bland män än bland kvinnor.

6.2 Införandet av enheterna Granskning och kontroll har ökat antalet underrättelser…

Statistiken visar att de underrättelser som har ökat mest har skapats manuellt av Arbetsförmedlingen. Statistiken över underrättelser som avsåg programdeltagare, och som därmed skickades till enheten Ersättningsprövning, visar på en ökning av underrättelser som skickades dels när den sökande inte aktivt har sökt lämpliga arbeten, dels inte deltagit i insats. IAF bedömer i rapporten *Enheten*

Ersättningsprövnings handläggning och handläggningstider att det är en effekt av centraliseringen av kontrollarbetet.

Statistiken över underrättelser som avsåg personer som fick eller begärde arbetslöshetsersättning, och som därmed skickades till arbetslöshetskassorna, visar också på en ökning av underrättelser när den sökande inte aktivt har sökt lämpliga arbeten. Centraliseringen påverkade sannolikt även underrättelserna som skickades till arbetslöshetskassorna. Ökningen av antalet underrättelser när den sökande inte aktivt har sökt arbeten sammanfaller med att enheterna Granskning och kontroll påbörjade sitt arbete.

Enligt IAF:s granskning *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?* är det mycket få underrättelser som Arbetsförmedlingen borde ha skickat men avstod från att skicka. Andelen underrättelser som inte skickas har minskat kraftigt sedan 2018, när IAF gjorde en liknande granskning[36]. IAF bedömer i rapporten att det ger ett tydligt stöd för att arbetet med underrättelser har stärkts i och med införandet av enheterna Granskning och kontroll.

Kort om granskningen *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?*
IAF skickade ut två olika enkäter till Arbetsförmedlingen. Den ena riktade sig till kontrollhandläggarna och handlade om deras arbete med att skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna och till enheten Ersättningsprövning. Den andra riktade sig till arbetsförmedlarna och handlade om deras arbete med att skicka signaler till enheterna Granskning och kontroll. I enkäterna har de själva fått uppge om de hade avstått från att skicka underrättelser och signaler. Arbetsförmedlarna och kontrollhandläggarna som uppgav att de hade avstått fick även uppskatta antalet det rörde sig om. Resultaten omges av en statistisk osäkerhet. Mer om detta står att läsa i rapporten.

6.3 … men alla underrättelser skickas fortfarande inte

Även om Arbetsförmedlingen skickar fler underrättelser än tidigare, visar IAF:s granskningar att det fortsatt finns ett antal underrättelser som inte har skickats. Av rapporten *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?* framgår att det var 9 procent av kontrollhandläggarna som vid något tillfälle hade avstått från att skicka en underrättelse under de tre granskade månaderna. Utöver detta var det 12 procent av arbetsförmedlarna som vid något tillfälle hade avstått från att skicka en signal om det fanns skäl att anta att den arbetssökande inte uppfyllde villkoren för sin ersättning. För detta fick Arbetsförmedlingen en anmärkning av IAF. Underrättelser och signaler som borde ha skickats men inte blir skickade riskerar att leda till att en

[36] IAF 2018:10, *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?*

arbetssökande som missköter sitt arbetssökande, förlänger sin tid i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet inte kan utredas för sanktion.

IAF:s granskning *Fungerar Arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?* visar också att Arbetsförmedlingen inte skickar alla underrättelser som de borde. I rapporten riktar IAF en anmärkning till Arbetsförmedlingen för att de inte skickade alla underrättelser till arbetslöshetskassorna som de borde ha skickat med anledning av innehållet i aktivitetsrapporterna.

För Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med underrättelser har IAF i granskningen *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?* bedömt att det finns förbättringsmöjligheter för samarbete och kommunikation inom myndigheten. Det har framhållits av både kontrollhandläggare och arbetsförmedlare. I rapporten lyfter IAF också fram vikten av att Arbetsförmedlingen fortsatt arbetar med förutsättningar och stöd för att ytterligare förbättra arbetet med signaler.

Arbetsförmedlingen ska under våren 2022 redogöra för IAF och Arbetsdepartementet vilka åtgärder de har vidtagit för att komma till rätta med att inte alla signaler och underrättelser skickades trots att de borde ha skickats.

7 Tiden för granskning av aktivitetsrapporter och handläggning av sanktionsärenden har minskat

Två av IAF:s slutsatser utifrån granskningarna 2021 är att Arbetsförmedlingen har kortat ner handläggningstiderna för sanktionsärenden och tiden för granskning av aktivitetsrapporter. I det här kapitlet redogör vi för hur IAF har kommit fram till detta. Vi visar också att tiden för granskning av aktivitetsrapporter har förbättrats över tid.

Långa handläggningstider av sanktionsärenden riskerar att motverka sanktionssystemets syfte att ge den sökande möjlighet att ändra ett handlingssätt som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. Samtidigt ökar det också risken för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I rapporten *Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2020* konstaterade IAF att handläggningstiderna för underrättelser som skickades till enheten Ersättningsprövning har blivit betydligt kortare 2020 jämfört med 2019. Detta framkom även i rapporten *Enheten Ersättningsprövnings handläggning och handläggningstider.* Där redovisar IAF att Arbetsförmedlingen har genomfört ett antal åtgärder för att effektivisera handläggningen och korta handläggningstiderna. Arbetsförmedlingen har bland annat anställt mer personal, vilket IAF bedömde var en viktig del i utvecklingsarbetet. En annan viktig del var att delar av handläggningsprocessen flyttades över från enheten Ersättningsprövning till enheterna Granskning och kontroll i och med centraliseringen av kontrollarbetet. Det är numera kontrollhandläggarna på enheterna Granskning och kontroll som sammanställer beslutsunderlag som skickas med underrättelsen till enheten Ersättningsprövning. Enheten Ersättningsprövning kan därmed fokusera mer på bedömning och beslut utifrån det sammanställda beslutsunderlaget. IAF bedömer i rapporten *Enheten Ersättningsprövnings handläggning och handläggningstider* att det nya arbetssättet i och med inrättandet av enheterna Granskning och kontroll, tillsammans med Arbetsförmedlingens övriga arbete med att korta handläggningstiderna, har bidragit till att korta enheten Ersättningsprövnings handläggningstider. Samtidigt framhåller IAF vikten av att Arbetsförmedlingen fortsätter att arbeta aktivt för att motverka långa handläggningstider.

Arbetsförmedlingen har även förkortat tiden för granskning av aktivitetsrapporter. Det beskriver IAF i rapporten *Fungerar Arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?*, där resultatet för den granskade tidsperioden, juli 2020–mars 2021, visar att tiden från inskickad aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingens granskning har minskat till en rimlig nivå. Det kan jämföras med IAF:s granskning

Arbetsförmedlingens arbete med arbetssökandes handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2020 och 2021 som granskade en tidigare tidsperiod. Resultatet av den granskningen visade att ungefär en tredjedel av aktivitetsrapporterna inte granskades skyndsamt, oavsett ersättningsform.

8 Arbetsförmedlingen har inte säkerställt kontrollen av arbetssökande hos fristående aktörer

En av IAF:s slutsatser utifrån granskningarna 2021 är att Arbetsförmedlingen i vissa delar har skapat förutsättningar för ett fungerande kontrollarbete inom matchningstjänsten rusta och matcha, men att Arbetsförmedlingen brister i sin uppföljning och kontroll av fristående aktörers avvikelserapportering. I det här kapitlet redogör vi för vad IAF tycker fungerar och vad som brister.

Avsnitt 2.1 beskriver Arbetsförmedlingens utveckling och lansering av den nya matchningstjänsten rusta och matcha. I samband med införandet granskade IAF om Arbetsförmedlingen inom tjänsten skapade förutsättningar för ett väl fungerande kontrollarbete när fristående aktörer ska rusta och matcha arbetssökande till lediga jobb eller utbildning.

Granskningen resulterade i rapporten *Implementering av Kundval Rusta och matcha. Säkerställer Arbetsförmedlingen kontrollfunktionen?* och visade att Arbetsförmedlingen i vissa delar har skapat förutsättningar för ett väl fungerande kontrollarbete inom rusta och matcha genom

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

Men IAF bedömde också att Arbetsförmedlingen brister i sin uppföljning och kontroll av fristående aktörers avvikelserapportering och behöver

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

Rapporten visar att det förekommer att fristående aktörer lägger samman flera händelser som kan påverka en arbetssökandes rätt till ersättning i en avvikelserapport. Det förekommer även att fristående aktörer kontaktar den arbetssökande innan de skickar en avvikelserapport, vilket riskerar att det sker en bedömning redan hos den fristående aktören. Detta framkom även i en granskning redan 2018, när IAF anmärkte på att det fanns brister i avvikelserapporteringen från dåvarande kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen[37]

[37] IAF 2018:14, *Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollarbete*.

Enligt Arbetsförmedlingen utreder och utvecklar de arbetet med avvikelserapporteringen, bland annat med anledning av de brister som framkom i IAF:s rapport om införandet av rusta och matcha.[38] I Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2021 framkommer det att de har stärkt kontrollen av att de fristående aktörernas avvikelserapportering sker korrekt. Arbetsförmedlingen registrerar numera brister för att kunna följa upp de fristående aktörernas rutiner och arbetssätt inom området. Arbetsförmedlingen uppger att den stärkta kontrollen har bidragit till att antalet avvikelserapporter med brister har minskat. De har även tagit fram en handlingsplan för att ytterligare utveckla styrningen och kontrollen av avvikelserapporteringen.[39]

Arbetsförmedlingen fick i oktober 2021 i uppdrag av regeringen ”att analysera och redovisa vissa förutsättningar inför den närmare utformningen av vidareutvecklade matchningstjänster och som underlag för den fortsatta reformeringen av myndigheten”[40]. Återrapporteringen kom den 11 mars 2022 och IAF har inte hunnit beakta den i den här rapporten.

---

[38] Arbetsförmedlingen, *Samlade åtgärder för att stärka kontrollverksamheten*. Delrapport 3. Af-2020/0046 1439.

[39] Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021.

[40] Regeringsuppdrag från Arbetsmarknadsdepartementet, Diarienummer: A2021/01978.

9 Fungerande kontroll av arbetssökande förutsätter väl fungerande systemstöd och stabil it-drift

En fungerande kontroll av arbetssökande förutsätter en stabil digital infrastruktur och att systemstöden fungerar väl. IAF har under en tid följt driften för Arbetsförmedlingens interna och externa systemstöd som är kopplade till kontrollarbetet och i det här kapitlet redovisar vi vad som har framkommit. Vi redogör även för Arbetsförmedlingens arbete med att utveckla nya systemstöd och några av de utmaningar som uppstår i det arbetet.

Alltmer av myndigheters kontakter med medborgarna sker genom digitala kanaler. Så är även fallet för Arbetsförmedlingen som de senaste åren bedrivit ett omfattande digitaliseringsarbete. Arbetsförmedlingen har principen ”digitalt först”, vilket innebär att digitala kanaler är förstahandsvalet i kontakter med privatpersoner och företag, när det är möjligt och relevant.[41]

9.1 Digital infrastruktur för kontrollarbetet

En allt mer digitaliserad verksamhet kräver en väl fungerande digital infrastruktur med stabil och pålitlig drift. Det är centralt även för ett väl fungerande kontrollarbete, vilket blev tydligt till exempel i november 2020 när ett driftavbrott hos Arbetsförmedlingen medförde att arbetssökande inte kunde lämna in sina aktivitetsrapporter[42]. Det ledde till att Arbetsförmedlingen beslutade att inte skicka några underrättelser för uteblivna aktivitetsrapporter för den aktuella månaden.

Under första halvåret 2021 följde vi driften av Arbetsförmedlingens interna och externa system som är kopplade till kontrollarbetet. IAF konstaterar att det under den aktuella perioden inträffade cirka 65 incidenter, vilket innebär att Arbetsförmedlingen hade omkring två driftstörningar i veckan som i något avseende påverkade kontrollarbetet. Det krävs en fördjupad granskning för att avgöra hur stora konsekvenser driftstörningarna har haft, men IAF noterar till exempel att en av störningarna ledde till att Arbetsförmedlingen i maj 2021 förlängde

[41] Arbetsförmedlingens strategiska inriktning: *Arbetsförmedlingen – Arbetsmarknadsmyndigheten i samtid och framtid*, dnr Af-2020/0012 1748.

[42] Information från Arbetsförmedlingens intranät VIS, Inga meddelanden om utebliven aktivitetsrapport i november, 2021-02-17.

inlämningsperioden för aktivitetsrapporter. Det berodde på att de arbetssökande inte hade kunnat logga in på Arbetsförmedlingen och skicka in sina aktivitetsrapporter.

Arbetsförmedlingen konstaterar själva att de dagligen har driftstörningar av olika slag i sina system. Med anledning av detta har Arbetsförmedlingen startat en arbetsgrupp som ska analysera vad problemen beror på och hur de kan åtgärdas. Ett första steg är att identifiera vilka störningar och stressmoment som medarbetarna upplever, för att kunna veta vilka områden som behöver åtgärdas. Arbetsförmedlingen påtalar dock att it-miljön är mycket komplex, och att det därför är en utmanande uppgift.[43]

Kontrollhandläggarnas huvudsakliga systemstöd

ABS – Arbetsförmedlingens ärende- och beslutsstöd. Där granskas aktivitetsrapporter och underrättelser.

AIS – Arbetsförmedlingens informationssystem. Där ser kontrollhandläggarna de uppgifter som finns registrerade om de arbetssökande, till exempel vad de har arbetat med tidigare.

BÄR – Arbetsförmedlingens nya systemstöd för hantera beslut och ärenden och som är det huvudsakliga systemstödet för att upprätta handlingsplaner.

Planeringsverktyget – ett av Arbetsförmedlingens systemstöd för individuella handlingsplaner, som på sikt helt ska ersättas av systemstödet BÄR.

9.2 Utveckling av systemstöden för kontrollarbetet

Arbetsförmedlingen skriver i en rapport om myndighetens kontrollverksamhet[44] att system och handläggningsprocesser för kontroller av arbetssökande både har utvecklats och ska utvecklas vidare framöver. Målet för utvecklingen har bland annat varit att ett ärende ska kunna handläggas i enbart ett system. Enligt rapporten skulle det utvecklingsarbetet vara genomfört under 2020, och Arbetsförmedlingen har uppgett till IAF att det är genomfört.

Arbetsförmedlingen skriver också i rapporten att de har köpt in och utvecklat nya systemstöd som ska komplettera och i vissa fall ersätta de ärendehanteringssystem som myndigheten har i dag. Arbetsförmedlingen befarade att handläggningen och kontrollen under en period skulle bli mer komplicerad, eftersom förändringarna var omfattande.

Enkäter och intervjuer som IAF har genomfört inom ramen för granskningarna *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?* och *Fungerar Arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?* visar att den funktionalitet som kontrollhandläggare behöver inte alltid finns i de nya och vidareutvecklade systemen. Arbetsförmedlingen skriver själva i rapporten om myndighetens kontrollverksamhet[45] att de vid utveckling av systemstöd inte alltid tar full hänsyn

[43] Arbetsförmedlingens intranät, Teknikstrul i myndighetens it-system utreds, 2021-06-18.

[44] Arbetsförmedlingen, *Anpassad kontrollverksamhet. Delrapport 1, nuläge*. Af-2020/0046 1439.

[45] Arbetsförmedlingen, *Anpassad kontrollverksamhet. Delrapport 1, nuläge*. Af-2020/0046 1439.

till att kontrollmoment ska utföras, utan att fokus i större utsträckning läggs på effektivitet i handläggningen. De beskriver också i samma rapport att myndighetens it- och verksamhetsutveckling för kontrollarbetet är uppdelad i fem olika områden. Eftersom utvecklingen av de fem områdena inte är helt samordnad finns det risk för att samma eller liknande funktionalitet utvecklas inom flera olika områden.

Ett annat utvecklingsområde som beskrivs i Arbetsförmedlingens rapport är att olika steg i kontrollarbetet skulle kunna automatiseras i högre utsträckning. När rapporten skrevs godkändes 34 procent av alla ärenden automatiskt, och målet var att 90 procent av alla ärenden ska kunna föras in och kontrolleras automatiskt i systemen.

10 Slutsatser

Det här kapitlet innehåller granskningens slutsatser. IAF har identifierat flera positiva effekter av Arbetsförmedlingens centralisering av kontrollarbetet, bland annat när det gäller antalet skickade underrättelser och handläggningstiden för dem. Men IAF bedömer samtidigt att de brister som IAF tidigare har påtalat om dels den arbetssökandes individuella handlingsplan, dels avvikelserapporteringen från fristående aktörer blir än viktigare att komma till rätta med i och med den fortsatta reformeringen av Arbetsförmedlingen. Det är även viktigt att Arbetsförmedlingen levererar en stabil it-drift och tar större hänsyn till kontrollarbetet vid digitaliseringen.

10.1 Arbetsförmedlingens centraliserade kontrollarbete har stärkt kontrollen av arbetssökande

IAF ser utifrån flera granskningar en positiv utveckling av Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Centraliseringen av kontrollarbetet har stärkt kontrollen av de arbetssökande på flera sätt. Antalet underrättelser som Arbetsförmedlingen har skickat till arbetslöshetskassorna och till Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning har ökat, samtidigt som mörkertalet har minskat märkbart. IAF kan också konstatera att centraliseringen tillsammans med andra åtgärder har bidragit till att handläggningstiden för underrättelser har kortats ned. Centraliseringen och den automatiska och riskbaserade granskningen av aktivitetsrapporter har också resulterat i en mer tidseffektiv och systematisk granskning av aktivitetsrapporter.

Att skicka underrättelser är och kommer fortsatt att vara en viktig del av Arbetsförmedlingens kontrollarbete även om den arbetssökande deltar i insatser hos en fristående aktör. Arbetsförmedlingens kontrollarbete har till stor del förbättrats och fungerar i stort, men Arbetsförmedlingen borde trots allt ha skickat fler underrättelser än vad de gjorde. IAF bedömer därför att det finns utrymme för Arbetsförmedlingen att förbättra regelefterlevnaden i arbetet med underrättelser ytterligare. Om inte alla underrättelser skickas när de borde, riskerar ersättning betalas ut felaktigt, legitimiteten i systemet urholkas och tiden i arbetslöshet förlängas.

Även aktivitetsrapporterna kommer fortsatt att vara en viktig del av Arbetsförmedlingens kontrollarbete i den reformerade verksamheten. IAF ser positivt på att granskningen av aktivitetsrapporterna har blivit mer tidseffektiv och systematisk. Men IAF betonar också att det ska finnas en god balans mellan effektivitet och kvalitet i handläggningen. Det är särskilt viktigt att

Arbetsförmedlingen inte prioriterar bort uppföljningen av att de automatiskt fattade besluten blir korrekta.

10.2 Reformeringen ställer ännu högre krav på Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner

Arbetet med de arbetssökandes individuella handlingsplaner är en viktig och central del i Arbetsförmedlingens arbete. I den reformerade verksamheten kommer det fortsatt att vara Arbetsförmedlingen som upprättar handlingsplaner. Handlingsplanerna ska vara ett stöd för den arbetssökande där de får samlad och aktuell information om sina skyldigheter, arbetssökandets inriktning och beslutade insatser. Enligt departementspromemorian 2021:27 *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet* ska handlingsplanerna hålla god kvalitet och vara aktuella, bland annat för att den enskilde ska veta vad som i ett senare skede kan komma att ligga till grund för en underrättelse och sanktion.

Som IAF har påvisat finns det brister i handlingsplanernas innehåll, bland annat ofullständiga arbetsmarknadspolitiska bedömningar och inaktuell information. För de arbetssökande riskerar bristerna att leda till att de både får bristfälligt stöd för att bryta sin arbetslöshet och bristfällig information om sina skyldigheter för att få ersättning under tiden som arbetslös. Bristerna försvårar även Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas bedömning av om de arbetssökande uppfyller villkoren för ersättning. I vissa delar är bristerna större för långtidsarbetslösa. Det är särskilt allvarligt, eftersom långtidsarbetslösheten ökar och de arbetssökande som har varit arbetslösa en längre tid kan ha ett ännu större behov av en tydlig och uppdaterad handlingsplan för att öka sina förutsättningar att få ett arbete.

I det reformerade systemet kommer dessutom bristfälliga handlingsplaner att påverka de fristående aktörernas verksamhet i större utsträckning. Visserligen ska de fristående aktörerna ha frihet att planera den arbetssökandes aktiviteter, men det ska ske med utgångspunkt i de bedömningar av den arbetssökandes behov av insatser som Arbetsförmedlingen har gjort i handlingsplanen. För att kunna göra en ändamålsenlig planering för den arbetssökande, behöver de fristående aktörerna få ta del av uppgifter ur den arbetssökandes individuella handlingsplan.[46] Därmed kommer uppgifterna i handlingsplanen att vara centrala även för de fristående aktörerna. Om det inte finns en dokumenterad, välgrundad och aktuell arbetsmarknadspolitisk bedömning av den arbetssökandes förutsättningar, behöver den fristående aktören ta om processen från början med den arbetssökande. Det finns också en risk för att de fristående aktörerna agerar utanför sitt uppdrag genom att i

[46] Ds 2021:27 *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*.

för stor utsträckning utforma en egen planering och inriktning för den arbetssökande om handlingsplanerna brister. Det kan därmed innebära att myndighetsutövningen överlåts åt den fristående aktören, vilket saknar lagstöd.

I sin årsredovisning för 2021 redogör Arbetsförmedlingen bland annat för att de har tagit fram en ny enhetlig process för arbetet med arbetssökandes handlingsplaner och att det statistiska bedömningsstödet utvecklas vidare, vilket IAF ser positivt på. Men IAF bedömer att det är angeläget att Arbetsförmedlingen även kommer till rätta med bristerna i innehållet i handlingsplanerna. Detta är särskilt viktigt med tanke på att den reformerade verksamheten kommer att ställa ännu högre krav på handlingsplanernas kvalitet. Regeringen uppmärksammar också frågan genom att uppdra åt Arbetsförmedlingen i regleringsbrevet för 2022 att stärka och utveckla de individuella handlingsplanerna och att åtgärda bristerna som bland annat IAF har identifierat. IAF kommer att följa utvecklingen.

10.3 Brister i fristående aktörers avvikelserapportering får större konsekvenser när deltagarantalet ökar

IAF:s granskning av införandet av matchningstjänsten rusta och matcha visar att Arbetsförmedlingen brister i att säkerställa att avvikelserapporteringen från fristående aktörer fungerar som avsett. Om Arbetsförmedlingen inte säkerställer att avvikelserapporteringen sker enligt uppställda krav finns det risk för att det skickas för få underrättelser, vilket i sin tur kan leda till att ersättning betalas ut felaktigt. Det är dock inte bara på grund av risken för felaktiga utbetalningar som det är viktigt att bristerna åtgärdas. Det är även viktigt för systemets legitimitet att de fristående aktörerna inte gör bedömningar av de arbetssökandes agerande, utan skickar avvikelserapporter till Arbetsförmedlingen för att rapportera förhållanden och händelser som har betydelse för kontrollen av de arbetssökande. Om de fristående aktörerna själva gör bedömningar av de arbetssökandes agerande istället för att överlåta det till Arbetsförmedlingen, finns det en risk för att fristående aktörer ägnar sig åt myndighetsutövning som saknar lagstöd.

Även ur ett likabehandlingsperspektiv är det viktigt att Arbetsförmedlingen säkerställer att fristående aktörer följer riktlinjerna för avvikelserapporteringen. De arbetssökandes agerande ska bemötas och bedömas på ett likvärdigt sätt oavsett vilken fristående aktör de har kontakt med.

IAF betonar att det är av stor vikt att Arbetsförmedlingen fortsätter att åtgärda de brister i avvikelserapporteringen som IAF har påtalat. Det är särskilt viktigt eftersom antalet deltagare i rusta och matcha ökar och därmed omfattar den bristfälliga hanteringen fler arbetssökande om den inte åtgärdas. IAF ser därför positivt på att Arbetsförmedlingen har stärkt kontrollen av att avvikelserapporteringen från de

fristående aktörerna sker korrekt och att myndigheten fortsätter att utveckla styrningen och kontrollen av avvikelserapporteringen.

10.4 Arbetsförmedlingen behöver ha en stabil it-drift och ta större hänsyn till kontrollarbetet vid digitalisering

För att Arbetsförmedlingens kontrollarbete ska fungera väl i en alltmer digitaliserad verksamhet krävs en stabil och pålitlig it-drift. Det blev tydligt till exempel i november 2020 när ett driftavbrott hos Arbetsförmedlingen medförde att arbetssökande inte kunde lämna in sina aktivitetsrapporter. Det ledde till att Arbetsförmedlingen beslutade att inte skicka några underrättelser för utebliven aktivitetsrapport den aktuella månaden. Den här typen av generella beslut, utan individuell prövning, riskerar att urholka sanktionssystemets legitimitet och är ett avsteg från likabehandlingsprincipen. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen kommer till rätta med driftstörningar som har den här graden av påverkan. IAF ser positivt på att Arbetsförmedlingen har startat en arbetsgrupp som särskilt ska ha fokus på att identifiera driftstörningar, vad de beror på och hur de kan åtgärdas. De erfarenheterna är också viktiga att ta hänsyn till när den digitala infrastrukturen för informationsutbyte mellan de fristående aktörerna och Arbetsförmedlingen byggs ut och säkerställs.

Arbetsförmedlingen uppger också att de inte alltid tar full hänsyn till kontrollarbetets krav när de utvecklar ny funktionalitet och inför nya it-system. Fokus läggs istället i större utsträckning på effektivitet i handläggningen. Det leder till att den funktionalitet som kontrollhandläggare behöver inte alltid finns i de nya och vidareutvecklade systemen. IAF betonar därför vikten av att Arbetsförmedlingen tillgodoser kontrollarbetets behov och regelverk i sitt fortsatta arbete med att utveckla den digitala miljön.

10.5 Utvecklingen av underrättelser behöver analyseras vidare

IAF har i arbetet med den här rapporten gjort några centrala iakttagelser när det gäller utvecklingen av antalet underrättelser. Statistiken påverkas dock av att förutsättningarna för kontrollarbetet har förändrats över tid och att det tidvis har förekommit större och mindre tillfälliga stopp i kontrollarbetet.

10.5.1 Underrättelserna minskar i viss utsträckning

Antalet underrättelser har ökat överlag jämfört med 2019, innan Arbetsförmedlingen centraliserade kontrollarbetet. Men under det andra halvåret 2021 har antalet underrättelser minskat för några av de underrättelsegrunder som skickas manuellt. Det gäller när

- programdeltagare inte har deltagit i insats i arbetsmarknadspolitiskt program
- arbetssökande, som får eller avser att begära arbetslöshetsersättning, inte aktivt har sökt lämpliga arbeten
- arbetssökande, som får eller avser att begära arbetslöshetsersättning, inte hade besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen enligt överenskommelse.

Hur många underrättelser som skickas beror på beteendet hos den arbetssökande och på hur väl Arbetsförmedlingen informerar de arbetssökande om deras skyldigheter. Det beror också på benägenheten dels hos arbetsförmedlaren att skicka en signal, dels hos kontrollhandläggaren att skicka en underrättelse. Även arbetsmarknadens utveckling kan påverka, eftersom det till exempel kan vara lättare för Arbetsförmedlingen att ställa krav och följa upp arbetssökandet på en arbetsmarknad där det råder brist på arbetskraft.

Att underrättelserna har minskat behöver därför inte innebära att kontrollarbetet har försämrats. För att kunna dra slutsatser krävs en djupare granskning än att bara analysera statistik. IAF kommer att fortsätta följa underrättelsernas utveckling.

10.5.2 Handlingskorrigerande effekt syns i utvecklingen

Sanktionssystemet, som bland annat innefattar att skicka underrättelser, ska vara handlingskorrigerande. Det betyder att sanktionssystemet ska ge den sökande möjlighet att ändra ett handlingssätt som inte stämmer överens med villkoren för att få ersättning vid arbetslöshet.

Direkt efter det tillfälliga stoppet i kontrollarbetet våren och sommaren 2020 var det en kraftig ökning av underrättelser om att den sökande inte har lämnat sin aktivitetsrapport i tid. Månaderna efter minskade underrättelserna kraftigt vilket kan förklaras av en tillfällig handlingskorrigerande effekt när underrättelsen ledde till en varning eller sanktion. För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program fortsatte dessa underrättelser därefter att minska och låg under större delen av 2021 på en lägre nivå än innan stoppet i kontrollarbetet. När det gäller underrättelser som skickades för arbetssökande med arbetslöshetsersättning varade den nedåtgående trenden dock under en kortare tid och vände åter uppåt under våren 2021.

Eftersom underrättelser om att den sökande inte har lämnat sin aktivitetsrapport i tid skickas automatiskt, påverkas inte antalet underrättelser av sådant som har med handläggaren att göra, exempelvis benägenheten att skicka en underrättelse. Det är därför sannolikt att minskningen i antalet underrättelser är ett tecken på en mer långvarig handlingskorrigerande effekt. Men eftersom utvecklingen ser olika ut beroende på om underrättelserna avser programdeltagare eller arbetssökande med arbetslöshetsersättning, är det svårt att uttala sig om den handlingskorrigerande effekten utan att göra vidare analyser.

10.5.3 Fler underrättelser skickas för män än för kvinnor – med ett undantag

Överlag är det vanligare att Arbetsförmedlingen skickar fler underrättelser för män än för kvinnor. IAF skriver mer om detta i exempelvis rapporten *Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2020*. IAF har konstaterat samma sak i tidigare rapporter som handlar om underrättelser och sanktioner. Statistiken i kapitel 6 i den här rapporten visar också på dessa skillnader. Men det framgår också att det är något vanligare att underrättelser skickas för kvinnor om att de inte aktivt har sökt lämpliga arbeten jämfört med män. Underrättelser på den grunden lämnas vanligen efter att enheterna Granskning och kontroll har granskat aktivitetsrapporten manuellt och bedömt att den arbetssökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten. Skillnaden mellan kvinnor och män är störst när det gäller underrättelser som har skickats till arbetslöshetskassorna. För att dra slutsatser om vad skillnaderna mellan kvinnor och män beror på behöver djupare analyser göras än de som IAF har gjort inom ramen för den här granskningen.

10.6 Ingen redogörelse för åtgärder

IAF begär inte att Arbetsförmedlingen ska redogöra för vidtagna åtgärder med anledning av den här rapporten. De brister som IAF redovisar här följs upp inom ramen för respektive granskning som ingår som underlag till den här rapporten.

Källor

Författningar

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2017:817) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Offentligt tryck

Ds 2021:27, *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 5.

Andra publikationer

Arbetsförmedlingen Analys 2019:3, *Omvärldsrapport 2019 – Digitalisering, demografi och arbets-marknadspolitik*.

Arbetsförmedlingen Analys 2021:9, *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom Rusta och matcha*

Arbetsförmedlingen Analys 2021:7, *Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande*.

Arbetsförmedlingen Analys 2021:15, *Kundval Rusta och Matcha – Uppföljning och lärdomar efter ett år med en ny matchningstjänst*.

Arbetsförmedlingen, *Anpassad kontrollverksamhet. Delrapport 1, nuläge*, dnr: Af-2020/0046 1439

IFAU 2021:7, *Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken*.

Riksrevisionen 2020:22, *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*.

Statskontoret 2015, *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*.

Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar för matchningstjänster*, dnr: Af-2021/0081 0047.

IAF:s rapporter

IAF 2018:14, *Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollarbete.*

IAF 2018:15, *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*.

IAF 2021:3, *Implementering av Kundval Rusta och matcha. Säkerställer Arbetsförmedlingen kontrollfunktionen?*

IAF 2021:5, *Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2020*.

IAF 2021:7, *Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2020 och 2021*.

IAF 2021:12, *Fungerar Arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?*

IAF 2021:13, *Självserviceflödet – Har Arbetsförmedlingen skapat förutsättningar för en väl fungerande kontroll?*

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

IAF 2021:15, *Enheten Ersättningsprövnings handläggning och handläggningstider*.

Övrigt

Socialdemokraterna 2019, Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna; punkt 18.

Informationsmaterial från Arbetsmarknadsdepartementet, *Inriktning för det fortsatta arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen*, 2019-09-12.

Regeringsuppdrag från Arbetsmarknadsdepartementet, dnr: A2021/01978.

Arbetsförmedlingen, *Vi förbereder en ny myndighet*, https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/nu-och-da/vi-forbereder-en-ny-myndighet. [Hämtad 2021-12-10].

Arbetsförmedlingens statistik, https://arbetsformedlingen.se/statistik/insatser-och-program [Hämtad 2022-02-03].

Arbetsförmedlingens strategiska inriktning: *Arbetsförmedlingen – Arbetsmarknadsmyndigheten i samtid och framtid*, dnr: Af-2020/0012 1748.

Arbetsförmedlingen, *Tillfälligt stopp för sanktioner med anledning av utebliven aktivitetsrapport*, dnr: Af-2020/0014 1554.

Arbetsförmedlingen, *Tillfälligt stopp för sanktioner och underrättelser*, dnr: Af-2020/0014 191.

Arbetsförmedlingens intranät, Inga meddelanden om utebliven aktivitetsrapport i november, 2021-02-17.

Arbetsförmedlingens intranät, Lägesbeskrivning utvecklade matchningstjänster, 2021-08-12.

Arbetsförmedlingens intranät, Teknikstrul i myndighetens it-system utreds, 2021-06-18.

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