

Arbetsförmedlingens automatiska beslut om sanktioner

Rapport 2020:12



Om IAF

IAF har regeringens och riksdagens uppdrag att verka för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring.

Vi har bemyndigande att utfärda föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringen.

I instruktionen uttrycks att IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.

Vi ska också följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.

Dessutom har vi tillsyn över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans arbete med sanktioner inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.



Innehållsförteckning

Resultat	4
Mer om granskningsresultatet.....	9
Deltagare får en sanktion trots att de inte borde	9
Kompletterande uppgifter når inte enheten Ersättningsprövning	9
Arbetsförmedlingens handläggarsöd bryter mot myndighetens föreskrifter	10
Felaktig information från arbetsförmedlaren	11
Retroaktiv utskrivning skapar problem.....	11
De automatiska besluten måste ske i rätt tid	12
Varför har IAF genomfört granskningen?	14
Den genomförda granskningen	18
Om granskningen.....	20
Bilaga 1: IAF:s klassificering av brister	21
Bilaga 2: Tabell över skattade resultat	22



Resultat

Den som är arbetslös ska regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa vilka aktiviteter hen har gjort för att ta sig ur sin arbetslöshet. Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den månad som rapporten avser. Om en deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte lämnar in sin aktivitetsrapport inom utsatt tid skickas automatiskt en underrättelse till Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning. Det är sedan enheten som utreder underrättelsen och beslutar om en eventuell sanktion, det vill säga varning eller avstängning från rätt till ersättning.

En del av de inkomna underrättelserna hanterar enheten Ersättningsprövning helt automatiskt, i den så kallade volymhanteringen. Hanteringen innebär att enheten handlägger underrättelserna vid ett och samma tillfälle med hjälp av ett automatiserat system när de beslutar om sanktion. Däremot handlägger de ärendena manuellt om det till exempel kommer in uppgifter från en programdeltagare under kommunikeringstiden¹.

IAF har genomfört en ärendegranskning av Arbetsförmedlingens volymhantering vid beslut om sanktion. Vi har granskat om de automatiska besluten om sanktion följde regelverket, när en programdeltagare inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport inom utsatt tid. I den här rapporten presenterar IAF resultatet av granskningen.

I januari 2020 tog enheten Ersättningsprövning emot totalt 18 572 underrättelser för programdeltagare som inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport i tid i december 2019. Enheten fattade sedan 4 956 beslut om sanktion i den automatiska volymhanteringen i februari 2020. Den här granskningen omfattar 376 av de besluten.

Programdeltagarna var skyldiga att lämna in en aktivitetsrapport i samtliga 376 ärenden, enligt IAF.

IAF bedömer att den automatiska volymhanteringen överlag fungerar bra.



Det finns däremot fortfarande brister i Arbetsförmedlingens hantering som myndigheten behöver åtgärda. För att bedöma hur allvarliga de brister är som framkommer i en granskning utgår IAF från en fyrgradig skala, se bilaga 1.

Arbetsförmedlingen brister när programdeltagarna får en sanktion utan stöd i regelverket

IAF bedömer att det inte fanns stöd i regelverket för sanktion i 8 av de granskade ärendena (drygt 2 procent). Det innebär att programdeltagaren felaktigt har fått ett beslut om varning eller avstängning från rätt till ersättning med anledning av att aktivitetsrapporten inte lämnades in i tid för december 2019. Det motsvarar 105 (35–174)² av de cirka 5 000 ärenden som beslutades i den automatiska volymhanteringen den aktuella månaden. I de 8 ärendena hade deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin fått ett beslut om sanktion i form av en varning eller avstängning. Detta trots att programdeltagaren enligt regelverket inte kunde få en sanktion eftersom hen hade förbrukat sina 450 ersättningsdagar inom jobb- och utvecklingsgarantin.³ För dessa deltagare ska arbetsförmedlarna i stället utreda om anvisningen till programmet ska återkallas när de till exempel inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter⁴.

¹ Den tid som programdeltagaren har på sig att lämna synpunkter till Arbetsförmedlingen innan ett slutgiltigt beslut fattas.

² Resultaten från urvalet har viktats upp till skattade antal för hela populationen. Eftersom skattningar omges av en viss osäkerhet redovisar vi ett konfidensintervall med 95 procents konfidensgrad. Det innebär att det skattade antalet (105) omges av ett intervall (35–174) inom vilket det sanna antalet ligger med 95 procents säkerhet. Se avsnittet, Den genomförda granskningen och bilaga 2.

³ IAF har fått uppgifter från Försäkringskassan om vilka programdeltagare som hade förbrukat sina ersättningsdagar.

⁴ 15 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.



IAF anmärker

- mot att Arbetsförmedlingen fattar felaktiga beslut om sanktion i den automatiska volymhanteringen för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat sina 450 ersättningsdagar.

IAF menar att det ställs höga krav på Arbetsförmedlingen när de utfärdar sanktioner. Det innebär att Arbetsförmedlingen har ett stort ansvar för att se till att hanteringen är korrekt och har stöd i regelverket. En automatiserad beslutshandling för sanktioner måste vara utformad så att det inte finns risk för felaktiga beslut. IAF bedömer också att det är viktigt att deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat sina 450 ersättningsdagar, och inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter, prövas mot reglerna för återkallande av anvisning till programmet.

Arbetsförmedlingen har i ett tidigare svar uppgett till IAF att uppgifter om vilka deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat 450 ersättningsdagar finns hos Försäkringskassan och att de inte per automatik är tillgängliga för arbetsförmedlarna. Detta försvårar regelefterlevnaden vid bedömning av om deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin ska prövas mot regelverket för sanktion eller regelverket för återkallelse. Av svaret framgår också att Arbetsförmedlingen tillsammans med Försäkringskassan arbetar med att införa en automatiserad informationsöverföring, så att Arbetsförmedlingen ska få information om vilka deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat 450 ersättningsdagar.⁵

Arbetsförmedlingen brister när kompletterande uppgifter i ett pågående sanktionsärende inte skickats vidare

I 9 av de granskade ärendena (drygt 2 procent) kom det in kompletterade uppgifter via telefon från deltagare i arbetsmarknadspolitiska program till Arbetsförmedlingen under kommunikeringstiden. I 8 av dessa ärenden skickades inte de mottagna uppgifterna vidare till enheten Ersättningsprövning inför beslut

⁵ Arbetsförmedlingens yttrande den 31 mars 2020, dnr Af-2018/0049 7368.



om sanktion. Det motsvarar 105 (35-174)⁶ av det totala antalet ärenden som beslutades i den automatiska volymhanteringen den aktuella månaden. I samtliga 8 fall hade programdeltagaren meddelat en arbetsförmedlare under kommunikeringstiden att hen till exempel hade lämnat in aktivitetsrapporten digitalt via webben inom utsatt tid, att hen hade varit sjuk eller sjukskriven eller att hen hade fått information från arbetsförmedlaren att hen inte behövde lämna in en aktivitetsrapport i december 2019.

IAF anmärker

- mot att uppgifter som har tagits emot från programdeltagare, under kommunikeringstiden, inte skickats vidare till den enhet inom Arbetsförmedlingen som prövar och beslutar i ärendet.

Enligt förvaltningslagen⁷ ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. IAF bedömer att uppgifterna som har kommit in till Arbetsförmedlingen, under kommunikeringstiden, kunde ha haft betydelse för om deltagaren skulle få en sanktion eller inte. Därför skulle arbetsförmedlaren sett till att uppgifterna nådde enheten Ersättningsprövning, enligt IAF. I ärendena har programdeltagarens uppgifter inte skickats vidare till den enhet inom Arbetsförmedlingen som prövar ärendet, trots att hen varit i kontakt med Arbetsförmedlingen under kommunikeringstiden.

Arbetsförmedlingen behöver se till att handläggartödet och föreskrifterna överensstämmer

Av Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2015:4), Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa, framgår att aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen efter varje

⁶ Resultaten från urvalet har viktats upp till skattade antal för hela populationen. Eftersom skattningar omges av en viss osäkerhet redovisar vi ett konfidensintervall med 95 procents konfidensgrad. Det innebär att det skattade antalet (105) omges av ett intervall (74–135) inom vilket det sanna antalet ligger med 95 procents säkerhet. Se avsnitt, Den genomförda granskningen och Bilaga 2.

⁷ 27 § förvaltningslag (2017:900).



kalendermånads utgång. Av Arbetsförmedlingens handläggarsöd Aktivitetsrapportering⁸ framgår att om den arbetssökande blir arbetslös den 20:e eller senare i månaden ska aktivitetsrapporten istället lämnas in nästnasta månad. IAF konstaterar att Arbetsförmedlingens handläggarsöd Aktivitetsrapportering strider mot bestämmelsen i föreskrifterna, som är en bindande regel som myndigheten själv har beslutat. Det finns inte något utrymme i föreskrifterna att låta den som blir arbetslös den 20:e eller senare i månaden lämna en aktivitetsrapport först nästnasta månad efter att arbetslösheten inträffade.

IAF menar att Arbetsförmedlingens handläggarsöd ska stämma överens med den bindande regel som finns i föreskrifterna. Enligt IAF framstår det dock som rimligt att en arbetssökande som blir arbetslös i slutet av en månad ska lämna in aktivitetsrapporten först nästnasta månad, och att aktivitetsrapporten då omfattar hela den period som hen varit arbetslös.

Begäran om redovisning av åtgärder

IAF begär att Arbetsförmedlingen senast den 2 november 2020 skriftligt redogör för vilka åtgärder myndigheten har vidtagit med anledning av de brister som denna granskning visar. Redogörelsen ska omfatta åtgärder som inte redan har redovisats i tillsynsärendet Risken för felaktiga sanktioner, dnr 2019/90, och åtgärder som Arbetsförmedlingen har vidtagit för att handläggarsödet och den bindande regel om tidpunkten för aktivitetsrapportering som finns i föreskrifterna ska stämma överens.

⁸ Arbetsförmedlingens handläggarsöd Aktivitetsrapportering Af-2020/0010 8024 s. 7.



Mer om granskningsresultatet

I det här avsnittet presenterar vi en mer utförlig redovisning av det som granskningen visar.

Deltagare får en sanktion trots att de inte borde

I 8 av de granskade ärendena hade deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin fått ett beslut om sanktion, trots att de hade förbrukat sina 450 ersättningsdagar med rätt till aktivitetsstöd⁹.

Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning får som längst 450 ersättningsdagar. När de 450 dagarna är förbrukade kan deltagaren inte få en sanktion i form av en varning eller avstängning från rätt till ersättning. Det innebär att beslutet om sanktion är felaktigt. I stället ska arbetsförmedlarna ta ställning till om anvisningen till programmet ska återkallas när programdeltagaren till exempel inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter¹⁰.

Arbetsförmedlingen likställer att inte lämna in aktivitetsrapport med att inte redovisa sina jobbsökaraktiviteter. Om det sker vid upprepade tillfällen kan det vara ett skäl för att återkalla anvisningen till det arbetsmarknadspolitiska programmet för de arbetssökande som har förbrukat sina 450 dagar med ersättning.¹¹

Kompletterande uppgifter når inte enheten Ersättningsprövning


Granskningen visar också att arbetsförmedlarna inte alltid skickade vidare de uppgifter som kom in från en deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program under kommunikeringstiden. Enligt information på Arbetsförmedlingens intranät ska arbetsförmedlaren dokumentera uppgiften när en arbetssökande lämnar uppgifter i ett sanktionsärende. Arbetsförmedlaren ska även skicka vidare uppgifterna till enheten Granskning och kontroll som i sin tur ska skicka informationen till enheten Ersättningsprövning¹².

⁹ Aktivitetsstöd lämnas till den som har fyllt 25 år och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Aktivitetsstöd får även lämnas till den som inte fyllt 25 år och som är berättigad till arbetslöshetsersättning.

¹⁰ 15 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

¹¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd Jobb- och utvecklingsgarantin Af-2019/0041 8510 s. 34.

¹² Informationen är hämtad från Arbetsförmedlingens intranät den 23 april 2020.



I 1 av de 9 ärenden där programdeltagaren har lämnat kompletterande uppgifter, skickade arbetsförmedlaren vidare uppgifterna. I hälften av de resterande 8 ärendena har arbetsförmedlaren hänvisat programdeltagaren att själv ta kontakt med enheten Ersättningsprövning, vilket hen inte gjorde enligt dokumentationen i ärendet. I den andra hälften av ärendena har arbetsförmedlaren bara dokumenterat uppgifterna från programdeltagaren i en daganteckning. I november 2019 uppgav enheten Ersättningsprövning till IAF att enheten ibland inte får indikation på att ett ärende har kompletterats. Arbetsförmedlaren kan till exempel ha kompletterat ärendet i en daganteckning i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem (AIS) utan att ha sett till att samma information når Arbetsförmedlingens ärende- och beslutssystem (ABS).

Arbetsförmedlingens handläggargröd bryter mot myndighetens föreskrifter

I 4 av de granskade ärendena hade deltagaren haft en subventionerad anställning och blev sedan inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program efter den 20 november 2019. I samtliga fall fick deltagaren ett beslut om sanktion för att hen inte hade lämnat in aktivitetsrapporten i december 2019. Enligt IAF:s bedömning är besluten korrekta enligt gällande regelverk. Av Arbetsförmedlingens handläggargröd framgår däremot att om den arbetssökande blir arbetslös den 20:e eller senare i månaden ska aktivitetsrapporten istället lämnas in nästnasta månad¹³.

IAF konstaterar att det inte finns något utrymme enligt gällande regelverk¹⁴ att låta arbetssökande som blir arbetslösa den 20:e eller senare i månaden att aktivitetsrapportera först nästföljande månad efter den månad då arbetslösheten inträdde. Det innebär att handläggargrödet strider mot Arbetsförmedlingens föreskrifter, som säger att aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen efter varje kalendermånads utgång¹⁵.

Arbetsförmedlingen har uppgett till IAF att det som står i handläggargrödet angående brytdatumet bygger på en rimlighetsbedömning. En arbetssökande som

¹³ Arbetsförmedlingens handläggargröd Aktivitetsrapportering Af-2020/0010 8024 s. 7 och Arbetsförmedlingens svar via e-post den 20 mars 2020.

¹⁴ 4 § första stycket Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2015:4) Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa.

¹⁵ I föreskrifterna finns några undantag från att lämna in aktivitetsrapporten efter varje kalendermånads utgång.



skriver in sig efter den 20:e i månaden har inte haft så mycket tid på sig att söka arbete och har därför troligtvis inte så mycket att aktivitetsrapportera. Den arbetssökande ska i de fallen aktivitetsrapportera vad hen har gjort för att få ett arbete nästnasta månad. Aktivitetsrapporteringen ska då omfatta hela perioden från den 20:e till den sista i månaden efter.¹⁶

Enligt IAF framstår det som rimligt att en arbetssökande som blir arbetslös i slutet av en månad ska lämna in aktivitetsrapporten först nästnasta månad och att aktivitetsrapporten då omfattar hela den period som hen varit arbetslös.

Felaktig information från arbetsförmedlaren

I granskningen fann IAF ärenden där deltagare i arbetsmarknadspolitiska program hade fått felaktig information från arbetsförmedlaren om när aktivitetsrapporten skulle lämnas in. Som exempel såg vi i tre ärenden att programdeltagaren hade fått felaktig information om att hen inte behövde rapportera i december 2019. Den första programdeltagaren skrevs in i ett program den 15 november, den andra den 24 november och den tredje den 14 december. Samtliga tre hade tidigare haft en etableringsplan¹⁷ innan övergången till ett arbetsmarknadspolitiskt program och var skyldiga att aktivitetsrapportera i direkt anslutning till att de anvisades till programmet¹⁸.

Retroaktiv utskrivning skapar problem


Granskningen visar även att ett beslut om att skriva ut en deltagare ur ett arbetsmarknadspolitiskt program retroaktivt kan skapa problem, eftersom deltagaren därmed inte längre var inskriven i programmet den dag som sanktionen avsåg. I ärenden där programdeltagaren skrevs ut retroaktivt har enheten Ersättningsprövning fattat beslut om sanktion utifrån den information enheten hade vid beslutstillfället. Det innebär att enhetens beslut var korrekt när det fattades, men senare blev felaktigt på grund av den retroaktiva utskrivningen.

Vidare visar granskningen att arbetsförmedlarna har hanterat utskrivning ur program på olika sätt. Ett exempel är att arbetsförmedlaren skrev ut

¹⁶ Arbetsförmedlingens svar den 1 juni 2020.

¹⁷ Etableringsplanen var en individuell plan med insatser på heltid för personer som omfattades av etableringslagstiftningen (2010:197) och arbetssökande som hade en etableringsplan var skyldiga att lämna in en aktivitetsrapport var sjätte månad.

¹⁸ Svar från Arbetsförmedlingen via e-post den 20 mars 2020. Svar från Arbetsförmedlingen via e-post den 5 april 2019, IAF dnr 2018/462.



programdeltagaren från den dagen arbetsförmedlaren fick information om att en situation förändrats trots att förändringen hade skett bakåt i tiden. Ett annat exempel är att arbetsförmedlaren skrev ut programdeltagaren retroaktivt från den dagen situationen hade förändrats.

Enligt uppgift från enheten Ersättningsprövning i november 2019 är retroaktiva utskrivningar av programdeltagare en vanlig orsak till felaktiga sanktionsbeslut. Det förekommer att retroaktiva utskrivningar sker veckor eller månader bakåt i tiden. Enheten uppgav också att de planerar att genomföra en större kontroll några gånger per år för att se om det finns beslut om sanktion där programdeltagaren blivit utskrivna retroaktivt.¹⁹

IAF menar att Arbetsförmedlingen har anledning att tydliggöra rutinen från vilken dag den retroaktiva utskrivningen ur programmet ska ske. Arbetsförmedlingen behöver också säkerställa att enheten Ersättningsprövning får information om retroaktiva utskrivningar i samtliga fall där utskrivningen påverkar beslutade eller pågående sanktionsärenden.

De automatiska besluten måste ske i rätt tid

Inför ärendegranskningen genomförde IAF en pilotgranskning av 40 ärenden, där deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program hade fått ett automatiskt beslut om sanktion den 16 december 2019 för att de inte lämnat in aktivitetsrapporten senast den 14 november 2019. Då noterade IAF att programdeltagare som inte hade lämnat in aktivitetsrapporten för vare sig november eller december bara fick *ett* beslut om sanktion.²⁰ Det beror på att enheten Ersättningsprövning har slagit samman underrättelser, så kallad ”buntning”.

Buntning innebär att när det kommer in flera underrättelser för en och samma programdeltagare inom samma sanktionstrappa²¹, utreds det äldsta ärendet. Senare inkomna ärenden och nytillkomna ärenden läggs vilande under utredningstiden. Om det äldsta ärendet leder till en sanktion utreds inte de

¹⁹ Möte med enheten Ersättningsprövning den 7 november 2019 inför IAF:s kommande ärendegranskning av volymbeslut.

²⁰ Programdeltagarna hade inga andra pågående sanktionsärenden.

²¹ De sanktioner som Arbetsförmedlingen kan besluta om när en person med ersättning missköter sitt arbetssökande är varning och beslut om avstängning från ersättning (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning) under en eller flera dagar. Sanktionerna är en del av en så kallad sanktionstrappa där varning är första steget och avstängning från ersättning i 45 dagar är det femte och sista steget i trappan. Avstängning i 45 dagar kan ske flera gånger.



underrättelser som kommit in under utredningstiden. I stället avskriver Arbetsförmedlingen de underrättelserna. Syftet med sanktionstrapporna är att programdeltagare ska få möjlighet att ändra sitt beteende och därigenom undvika ytterligare sanktioner. Det skulle, enligt Arbetsförmedlingen, motverka syftet med sanktionssystemet om de fattade beslut om sanktion vid varje händelse, när händelserna inträffar i snabb följd.²² Därför tillämpas rutinen med buntning.

Enligt IAF är det viktigt att enheten Ersättningsprövning hinner fatta beslut om sanktion i den automatiska volymhanteringen innan det är dags för nästa månads volymhantering. Detta för att undvika buntning när programdeltagare inte har aktivitetsrapporterat inom utsatt tid två månader i följd. Om det tar för lång tid att fatta besluten om sanktion, finns det en risk att fördröja den handlingskorrigerande effekten som en sanktion syftar till.

Det saknas i dag en reglering av sammanslagning av underrättelser både i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare till arbetsmarknadspolitiska insatser och i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). IAF har den 21 mars 2019 hemställt till regeringen om ändringar i ALF och föreslår bland annat att om en sökande missköter arbetssökandet vid upprepande tillfällen inom en begränsad tid, ska dessa tillfällen hanteras som ett fall av misskötsamhet vid tillämpningen av åtgärdstrappan. En begränsad tid kan enligt IAF förslagsvis vara en eller ett par dagar.²³

²² Arbetsförmedlingens handläggarsöd, Sanktioner till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, AFHS 4/2015 Version 8.0, s. 9, Af-2019/0042 6712.

²³ Hemställan om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, IAF dnr 2017/286.



Varför har IAF genomfört granskningen?

I oktober 2019 beslutade IAF att granska Arbetsförmedlingens automatiserade beslut om sanktion. Bakgrunden till granskningen är att Arbetsförmedlingen under hösten 2018 hade tekniska problem med systemstödet för aktivitetsrapportering. Detta blev IAF uppmärksam på när medarbetare besökte enheten Ersättningsprövning i januari 2019. Under februari 2019 rapporterade också flera medier att ett allvarligt datafel kan ha skapat ett stort antal felaktiga beslut om sanktion för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport i tid. IAF hade inte fått någon information från Arbetsförmedlingen om problemet eller om hur omfattande problemen var, trots att de stoppade den automatiska hanteringen²⁴ av beslut i oktober 2018.

Mot den bakgrunden inledde IAF i februari 2019 tillsynsärendet om *Risken för felaktiga sanktioner* och hade sedan återkommande möten med Arbetsförmedlingen²⁵. Vid det första mötet fick IAF en redogörelse för vad som hade hänt, vilka följder som eventuellt hade uppstått och vilka åtgärder som Arbetsförmedlingen hade genomfört för att komma till rätta med problemet. Vid mötet framkom också att Arbetsförmedlingen hade påbörjat arbetet med att rätta till felaktiga beslut.

Arbetsförmedlingens förklaring till de felaktiga besluten om sanktion

Enligt Arbetsförmedlingen fanns det tre huvudsakliga orsaker till att felet uppstod:

- brister i Arbetsförmedlingens systemstöd,
- brister i Arbetsförmedlingens rutin vid hantering av aktivitetsrapporten när den arbetssökande hade lämnat in sin aktivitetsrapport manuellt, det vill säga via pappersblankett,
- driftstörningar i aktivitetsrapporteringen på Arbetsförmedlingens webbplats.

²⁴ När programdeltagaren inte lämnar in sin aktivitetsrapport i tid skickas en automatisk underrättelse till enheten Ersättningsprövning. Enheten har sedan en så kallad volymhantering av en del underrättelser. Volymhanteringen innebär att underrättelserna handläggs vid ett och samma tillfälle med hjälp av ett automatiserat system som fattar beslut om sanktion.

²⁵ IAF har haft möten med enheten Ersättning och enheten Ersättningsprövning vid Arbetsförmedlingens den 22 februari, 28 mars, 26 april och 19 juni 2019.




Arbetsförmedlingens vidtagna åtgärder

Sedan problemet med felaktiga beslut om sanktion upptäcktes har Arbetsförmedlingen bland annat genomfört följande åtgärder²⁶:

- En kontroll av om personen är inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program sker innan ett slutgiltigt beslut om sanktion fattas med hjälp av den automatiska hanteringen. Tidigare skedde kontrollen av programbeslut enbart i anslutning till att underrättelsen skickades.
- När programdeltagaren lämnar in aktivitetsrapporten på pappersblankett görs en kontroll om rapporten finns inskannad i systemet²⁷.
- Systemstödet har förändrats så att underrättelser inte skickas när programdeltagaren deltar i programmet *stöd till start av näringsverksamhet*. Tidigare förekom att en underrättelse skickades när deltagaren inte hade aktivitetsrapporterat i tid, trots att deltagare i detta program inte är rapporteringsskyldiga.
- Enheten Ersättningsprövning går manuellt igenom de ärenden där programdeltagaren har ett utbildningsbeslut registrerat, för att se om hen är skyldig att aktivitetsrapportera under utbildningstiden.
- En ny rutin har införts för att undvika att fatta felaktigt beslut för programdeltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat sina 450 dagar med rätt till ersättning och inte kan få en sanktion. Rutinen innebär att Arbetsförmedlingen identifierar personer som är i riskzonen för att ha förbrukat sina ersättningsdagar utifrån antalet inskrivningsdagar i

²⁶ Enheten Ersättningsprövning har ända sedan volymhanteringen infördes 2015 hanterat beslutet om sanktion manuellt, i stället för automatiskt, om kompletterande uppgifter har kommit in från arbetsförmedlaren eller programdeltagaren eller om programdeltagaren har flera pågående sanktionsärenden.

²⁷ Arbetsförmedlingen ska registrera aktivitetsrapporter som lämnas in på pappersblankett i ett system och skanna in den i ett annat system (Elin). Innan underrättelsen hanteras automatiskt i volymhanteringen känner systemet av om det finns en aktivitetsrapport inskannad i Elin. Om så är fallet skickas en signal till Arbetsförmedlingens ärende- och beslutssystem (ABS), som genererar en automatisk ärendehändelse (tjänsteanteckning) i ABS och lyfter ut ärendet för manuell hantering.



jobb- och utvecklingsgarantin och om de tidigare har haft arbetslöshetsersättning²⁸. De ärenden som är i riskzonen skickas sedan för en kontroll till Försäkringskassan.

Arbetsförmedlingen återupptog den automatiska hanteringen av beslut om sanktion i maj 2019.

Arbetsförmedlingen har även infört egenkontroller

I samband med att Arbetsförmedlingen åter tog den automatiska hanteringen i drift har enheten Ersättningsprövning infört egenkontroller. Det innebär att enheten handlägger ett antal ärenden manuellt i stället för automatisk. Enheten har manuellt handlagt 300-500 inkomna underrättelser per månad, för att undersöka om det finns eventuella avvikelser och har återkommande rapporterat resultaten till IAF. Egenkontrollen har dels visat brister i systemstöden, dels brister i arbetsförmedlarnas manuella handläggning. Några exempel på brister:

- Programdeltagaren hade lämnat uppgifter om möjliga godtagbara skäl för att inte aktivitetsrapportera till sitt lokalkontor eller Arbetsförmedlingens kundtjänst, men uppgifterna hade inte skickats vidare till enheten Ersättningsprövning som utreder och beslutar i sanktionsärendet.
- Programdeltagaren hade skrivits ut retroaktivt ur det arbetsmarknadspolitiska programmet och var därmed inte inskriven vid det sanktionsgrundade tillfället.
- Programdeltagaren hade i nära anslutning till den sista aktivitetsrapporteringsdagen bytt sökandekategori och systemet hade inte fångat upp att deltagaren inte var skyldig att aktivitetsrapportera den aktuella månaden.
- Programdeltagaren hade förbrukat sina ersättningsdagar inom jobb- och utvecklingsgarantin och kunde därmed inte få en varning eller avstängning från rätt till ersättning enligt reglerna²⁹.

²⁸ Arbetsförmedlingen uppgav till IAF den 31 mars 2020 (Af-2018/0049 7368) att Arbetsförmedlingen i januari och februari 2020 automatiserade informationsöverföringen från Försäkringskassan för deltagare som har förbrukat 450 ersättningsdagar i jobb- och utvecklingsgarantin och inte kan få fler ersättningsdagar. Förändringen innebar att Försäkringskassan lämnade informationen via en automatisk fråge- och svarsfunktion. Efter att Arbetsförmedlingen har identifierat brister i svaren från Försäkringskassan har Arbetsförmedlingen beslutat att pausa fråge- och svarsfunktionen för att tillsammans med Försäkringskassan rätta till problemen. Avsikten är att automatiseringen ska driftsättas på nytt när problemen är åtgärdade.

²⁹ Arbetsförmedlingen hade inte vid den tidpunkten fått uppgifter från Försäkringskassan om vilka programdeltagare som hade förbrukat sina ersättningsdagar.



Enheten Ersättningsprövnings egenkontroll av 304 ärenden för december 2019 visar brister i 3 procent av de kontrollerade ärendena. Det resultatet ligger i linje med IAF:s resultat från ärendegranskningen.



Den genomförda granskningen

IAF har granskat automatiska beslut om sanktion när programdeltagare inte har lämnat in aktivitetsrapporten inom utsatt tid vid Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning. Syftet var att granska om de automatiska besluten är korrekta enligt regelverket.

Urval av ärenden

IAF har granskat ett urval av ärenden där deltagare i arbetsmarknadspolitiska program fick ett beslut om sanktion (varning eller avstängning av ersättning³⁰) i den automatiska volymhanteringen för att aktivitetsrapporten som avsåg november inte hade lämnats in i tid december 2019.

Totalt fattade enheten Ersättningsprövning 4 956³¹ beslut om sanktion i den automatiska volymhanteringen. IAF har granskat 376 av de besluten.

IAF har gjort ett slumpmässigt obundet urval där antalet ärenden är tillräckligt stort för att kunna dra generella slutsatser för övriga ärenden i den automatiska volymhanteringen.

Vissa av granskningens resultat har generaliserats för det totala antalet ärenden som ledde till ett beslut om sanktion i den automatiska volymhanteringen. Vid en urvalsundersökning innehåller resultaten ett mått av osäkerhet. Skattningen för hela populationen redovisas därför med ett konfidensintervall. Se tabell B.2.1 i bilaga 2.

Bedömningsgrunder vid ärendegranskningen

IAF har granskat om:

- programdeltagaren var skyldig att aktivitetsrapportera i december 2019
- beslutet om sanktion var korrekt utifrån regelverket
- det kom in kompletterande uppgifter i ärendet till Arbetsförmedlingens lokala enheter under kommunikeringstiden

³⁰ Aktivitetsstöd lämnas till den som har fyllt 25 år och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Aktivitetsstöd får även lämnas till den som inte fyllt 25 år och som är berättigad till arbetslöshetsersättning. Utvecklingsersättning lämnas till den som har fyllt 18 men inte 25 år, och som inte är berättigad till arbetslöshetsersättning. Etableringsersättning lämnas till den som deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet Etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet).

³¹ På grund av felaktigt uttag av data bestod rampopulationen av 4 915 ärenden vilket innebär en underteckning av 41 ärenden.



- de kompletterande uppgifter som kom in under kommunikeringstiden, har nått enheten Ersättningsprövning

I granskningen har IAF undersökt händelser och anteckningar i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem AIS och ABS.

Uppgifter från Försäkringskassan

IAF har beställt uppgifter från Försäkringskassan³² om vilka personer i granskningsurvalet som deltog i jobb- och utvecklingsgarantin och som hade förbrukat sina 450 dagar enligt 2 kap. 8 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Beställningen avsåg vilka programdeltagare som i grunden hade ersättning på lägstanivån (223 kronor per dag) och hade förbrukat sina 450 ersättningsdagar före den 17 december 2019.

³² IAF beställde uppgifterna den 13 februari 2020.



Om granskningen

Den här rapporten redovisar resultatet av en ärendegranskning av Arbetsförmedlingens automatiska volymbeslut om sanktioner när programdeltagare inte har lämnat in aktivitetsrapporten inom utsatt tid. Ärendegranskningen har genomförts mot bakgrund av IAF:s tillsynsärende *Risken för felaktiga sanktioner*, dnr 2019/90.

Rapporten har föredragits av Tuula Forsberg. I arbetet har även Christel Johansson, Patric Lindh, Marika Holmqvist, Jessica Edelbro Laurell och Ulf Staffansson deltagit.

Vid den slutliga beredningen av ärendet har även enhetscheferna Catarina Eklundh Ahlgren och Jessica Idbrant deltagit. Enhetschefen för granskningsenheten har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 29 juni 2020

Annelie Westman
Enhetschef

Tuula Forsberg
Utredare



Bilaga 1: IAF:s klassificering av brister

För att bedöma hur allvarliga de brister är som framkommer i granskningarna utgår IAF från en fyrgradig skala:

1. **Påpekande.** IAF påpekar en brist när denna inte kan sägas ha lett till några konsekvenser, eller till ytterst små konsekvenser.
2. **Anmärkning.** IAF anmärker mot en brist av mindre omfattning eller mindre allvarlig art.
3. **Kritik.** IAF riktar kritik mot brister som är omfattande men mindre allvarliga, eller mot brister som är allvarliga men mindre omfattande.
4. **Allvarlig kritik.** IAF riktar allvarlig kritik mot brister av sådan art att de bedöms riskera att skada arbetslöshetsförsäkringens legitimitet. Även andra svårare avsteg från gällande regelverk kan komma ifråga för allvarlig kritik. Vanligtvis krävs också att bristen förekommer i större omfattning.

Bilaga 2: Tabell över skattade resultat

En urvalsundersökning innebär att granskningens resultat innefattar ett visst mått av osäkerhet. I tabell B.2.1 redovisas skattningar av tre granskningsresultat för hela populationen. Skattningarna redovisas med ett konfidensintervall där den sanna siffran med 95 procents säkerhet beräknas ligga inom intervallet.

I kolumnen ”Urval” visas hur många ärenden som granskats och fördelningen av dessa. I kolumnerna ”Skattning antal” och ”Skattning andel” redovisas en skattning av fördelningen för alla ärenden i rampopulationen. Det var 4 956 ärenden som slutligen ingick i volymhanteringen i december 2019 och rampopulationen bestod av 4 915 ärenden.

Tabell B.2.1: Skattningar av granskningsresultat

	Skattning antal	Konfidensintervall antal		Skattning andel	Konfidensintervall andel %		Urval
Fanns det grund för sanktion?							
Ja	4 719	4 625	4 813	96,0	93,6	97,5	361
Nej	105	35	174	2,1	1,1	4,1	8
Borde utretts	91	26	157	1,9	0,9	3,8	7
Summa	4 915						376
Fanns det kompletterande underlag i ärendet?							
Ja	118	44	191	2,4	1,3	4,4	9
Nej	4797	4 724	4 871	97,6	95,6	98,7	367
Summa	4 915						376
Skickades det kompletterande underlaget vidare till enheten Ersättnings- prövning?							
Ja	13	1	38	11,1	0,9	62,5	1
Nej	105	35	174	88,9	39,8	99,0	8
Summa	118						9

POSTADDRESS:
IAF
Box 210
641 22 Katrineholm

TELEFON: 0150 - 48 70 00
FAX: 0150 - 48 70 02
EPOST: iaf@iaf.se
WEBB: www.iaf.se

