

Rapport 2023:13

Arbetsförmedlingens hantering av avvikelse rapporter vid enheterna Granskning och kontroll



IAF:s tillsyn

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

Vi verkar för att Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan tillämpar bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor samt i tillhörande förordningar och föreskrifter likformigt och rättvist. Vi verkar även för att säkerställa att arbetslöshetsersättning betalas ut endast till de personer som är berättigade till det.

Det gör vi bland annat genom att påtala de brister vi finner till de aktörer vi granskar, och Arbetsförmedlingen ska till regeringen och IAF redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller som man planerar att vidta med anledning av vår tillsyn. När det gäller arbetslöshetskassorna får vi dessutom meddela erinringar och förelägga en arbetslöshetskassa att vidta åtgärder.

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



Förord

Arbetsförmedlingen ansvarar för att kontrollera att arbetssökande som får ersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket om rätt till ersättning. Samtidigt har reformeringen av Arbetsförmedlingen medfört att fler arbetssökande deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser hos externa leverantörer. Arbetsförmedlingen måste säkerställa att kontrollfunktionen fungerar även när arbetssökande deltar i insatser hos externa leverantörer. För att Arbetsförmedlingen ska kunna upprätthålla kontrollfunktionen och fullgöra sin myndighetsutövning kräver de att leverantörerna, genom en avvikelserapport, informerar Arbetsförmedlingen om all frånvaro och andra avvikelser som kan innebära att den arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.

IAF har i den här granskningen undersökt om Arbetsförmedlingens hantering av avvikelserapporterna görs på ett likvärdigt sätt och om innehållet i avvikelserapporterna är ett tillräckligt underlag i kontrollen av arbetssökande som deltar i insatser hos externa leverantörer. IAF har genom ärendegranskning granskat innehållet i avvikelserapporterna och hanteringen av avvikelserapporter vid Arbetsförmedlingens enheter Granskning och kontroll. Eftersom IAF inte tidigare har granskat avvikelserapporter genom ärendegranskning, bidrar granskningen även till att öka kunskapen om och förståelsen av avvikelserapporteringen som system.

Arbetsförmedlingen har fått möjlighet att faktagranska kapitel 1 till och med 4 i rapporten.

Granskningen har genomförts av Sofia Lindberg, Erik Grape, Sarah Grenholm, Veronica Jansson och Urban Nilsson. Rapporten föredrogs av Sofia Lindberg. Vid den slutliga beredningen av ärendet deltog enhetscheferna Jessica Idbrant, Mikaela Glod och Claire Melin och Carolina Stiwenius. Enhetschefen för granskningsenheten har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 28 september 2023.

Cathrine Carlberg
Enhetschef

Sofia Lindberg
Granskningsledare



Sammanfattning

Arbetsförmedlingen ansvarar för att kontrollera att arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket om rätt till ersättning. Arbetsförmedlingens kontrollfunktion måste fungera även när arbetssökande deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser hos externa leverantörer. Samtidigt får Arbetsförmedlingen inte överlåta myndighetsutövningen i form av att utreda och besluta om eventuell sanktion till de externa leverantörerna.

För att Arbetsförmedlingen ska kunna upprätthålla kontrollfunktionen ställer de krav på leverantörerna att bland annat rapportera om eventuell frånvaro och andra avvikelser som kan innebära att den arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. De externa leverantörerna ska genom en avvikelserapport, informera Arbetsförmedlingen om all frånvaro och andra avvikelser när det gäller en arbetssökande.

Syftet med granskningen har varit att granska om hanteringen av avvikelserapporterna görs på ett likvärdigt sätt och om innehållet i avvikelserapporterna är ett tillräckligt underlag i kontrollen av arbetssökande som deltar i insatser hos externa leverantörer. Granskningen har avgränsats till att omfatta hanteringen av avvikelserapporter vid Arbetsförmedlingens enheter Granskning och kontroll.

Den huvudsakliga granskningsmetoden har varit ärendegranskning av kontrollärenden hos enheterna Granskning och kontroll. Genom att granska kontrollärenden har vi tagit del av både innehållet i avvikelserapporten och enheterna Granskning och kontrolls hantering av avvikelserapporten.

Innehållet i avvikelserapporterna stämmer till stor del överens med Arbetsförmedlingens krav

IAF bedömer att innehållet i avvikelserapporterna till stor del stämmer överens med Arbetsförmedlingens krav. Granskningen visar att de externa leverantörerna i stor utsträckning följer Arbetsförmedlingens riktlinjer när det gäller att skicka in avvikelserapporter skyndsamt och att skicka in en avvikelserapport för varje enskild händelse.

Granskningen visar även att avvikelserapporterna gällande frånvaro inte innehåller någon information som tyder på att de externa leverantörerna gjort egna bedömningar, vilket IAF ser positivt på. Däremot kan vi inte utifrån granskningen uttala oss om det trots det förekommer att leverantörerna gör egna bedömningar, till exempel att de av olika anledningar avstår från att skicka en avvikelserapport.



Även om innehållet i avvikelserapporterna till stor del stämmer överens med Arbetsförmedlingens krav, har IAF uppmärksammat några risker i avvikelserrapporteringen och Arbetsförmedlingens hantering av avvikelserapporter.

Risk att frånvaro inte rapporteras

Om en extern leverantör bedömer att en arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen och det samtidigt handlar om någon typ av frånvaro, ska leverantören skicka två avvikelserapporter. Att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen är i sig inte sanktionsgrundande, vilket frånvaro från insatsen är. IAF bedömer att det finns en risk att leverantörerna bara skickar en avvikelserapport där de bedömer att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen. Vår bedömning är att riktlinjerna för avvikelserapportering är otydliga i det här fallet. Eftersom urvalet till ärendegranskningen innehöll få avvikelserapporter med den avvikelseorsaken, är det dock inte möjligt att dra några generella slutsatser utifrån risken.

IAF bedömer att Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att de externa leverantörerna känner till kraven för hur de ska avvikelserapportera, i situationer när det handlar om flera avvikelser. Annars ökar risken att avvikelser som kan leda till sanktion inte rapporteras.

Risk att Arbetsförmedlingen inte utreder avvikelser som kan leda till sanktion


IAF har även uppmärksammat en risk i Arbetsförmedlingens hantering av kompletteringar, i situationer där det utifrån informationen i avvikelserapporten är oklart om underrättelse ska skickas eller inte.

Det kan bli aktuellt när enheterna Granskning och kontroll ska hantera avvikelserapporter där den externa leverantören bedömt att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen och där det samtidigt handlar om frånvaro. Då ska enheterna Granskning och kontroll dels återkoppla till arbetsförmedlarna, dels skicka en underrättelse om frånvaro till enheten Ersättningsprövning. När informationen i avvikelserapporten är otydlig finns en risk att enheterna Granskning och kontroll endast väljer att återkoppla till arbetsförmedlarna. Då blir ärendet aldrig aktuellt för komplettering och utreds heller inte för eventuell sanktion.

IAF bedömer att det är viktigt att Arbetsförmedlingen har arbetssätt som säkerställer att alla avvikelser som kan leda till sanktion utreds.

Utformningen av avvikelserapporterna försvårar i vissa fall för leverantörerna att följa kraven

Det finns begränsade möjligheter för de externa leverantörerna att skriva fritext i samband med vissa avvikelseorsaker, när de avvikelserapporterar via ”Mina sidor för



fristående aktörer”. Det innebär att de inte alltid kan lämna den information som efterfrågas i Arbetsförmedlingens riktlinjer för avvikelserapportering. När de externa leverantörerna får kännedom om frånvaro i efterhand, ska de ange datum för när de fick kännedom om händelsen. Samtidigt saknas möjligheten att lämna den informationen för just avvikelseorsaken frånvaro. Leverantörerna ska i det fallet välja en annan avvikelseorsak, där möjlighet till fritext finns.

IAF bedömer att det förfarandet riskerar medföra att leverantörerna glömmet eller väljer att avstå från att ange datum för när de fick kännedom om händelsen. Det försvårar möjligheten att följa upp om kraven efterlevs eller inte. IAF kunde inte i ett enda ärende i ärendegranskningen avgöra om avvikelserapporterna kommit in för sent, eftersom det saknades datum för när leverantören fick kännedom om händelsen.

IAF bedömer att det är viktigt att Arbetsförmedlingen underlättar för leverantörerna att följa kraven för avvikelserapportering.

Enheterna Granskning och kontroll skickar underrättelser när de ska

IAF bedömer att enheterna Granskning och kontroll till stor del hanterar avvikelserapporterna på ett likvärdigt sätt och att enheterna i stor utsträckning gör korrekta bedömningar när underrättelse ska skickas. Bara i 1 procent av ärendena hade enheterna Granskning och kontroll avstått från att skicka en underrättelse, där IAF bedömer att de borde ha gjort det.

Utebliven återkoppling riskerar medföra att ärenden hanteras olika

Granskningen visar att enheterna Granskning och kontroll inte alltid återkopplar till arbetsförmedlarna trots att de ska det enligt Arbetsförmedlingens interna rutiner. IAF bedömer därmed att det finns en risk att Arbetsförmedlingen inte hanterar alla avvikelserapporter på ett likvärdigt sätt.

Utebliven eller försenad återkoppling kan medföra att Arbetsförmedlingen inte vidtar rätt åtgärder och att den arbetssökande inte får rätt insatser i rätt tid, vilket i sin tur kan medföra att den arbetssökandes tid i arbetslöshet förlängs.

IAF bedömer att det är viktigt att enheterna Granskning och kontroll hanterar avvikelserapporterna på ett likvärdigt sätt och återkopplar till arbetsförmedlarna. Detta för att Arbetsförmedlingen ska kunna fullfölja sitt uppdrag att stödja och kontrollera arbetssökande.



Innehåll

1	Inledning	8
1.1	Syfte och frågor	9
1.2	Metod	9
1.2.1	Ärendegranskning	9
1.2.2	Avgränsning	11
1.3	Tidigare granskningar	12
1.3.1	IAF har tidigare identifierat brister i avvikelserapporteringen	12
1.3.2	Arbetsförmedlingens interna utredningar av avvikelserapportering	12
2	Avvikelse­rapporteringen	14
2.1	Arbetsförmedlingens krav på leverantörerna att avvikelserapportera	14
2.1.1	Ny föreskrift om uppgiftsskyldighet för leverantörer	15
2.2	Arbetsförmedlingens rutiner för avvikelserapportering	16
2.3	Utvecklingen av antalet avvikelserapporter	18
3	Ärendegranskningen – avvikelserapporternas innehåll	19
3.1	Avvikelse ­ rapporten skickas in skyndsamt men saknar datum för när leverantören fick kännedom om händelsen	19
3.1.1	Begränsad möjlighet att lämna information enligt riktlinjerna	20
3.2	Avvikelse ­ rapporterna innehåller ingen information om egna bedömningar	20
3.3	Avvikelse ­ rapporter skickas för varje enskild händelse	21
3.3.1	Vissa händelser innebär att flera avvikelserapporter ska skickas	22
4	Ärendegranskningen – hanteringen av avvikelserapporterna	23
4.1	Enheterna Granskning och kontroll skickar underrättelser när de ska	23
4.2	Vissa typer av avvikelser kräver oftare komplettering	24
4.3	Enheterna Granskning och kontroll återkopplar inte alltid till arbetsförmedlarna enligt rutinerna	25
4.4	Ärendena hanteras skyndsamt och innehåller motiveringar	26
5	Slutsatser	27
5.1	Innehållet i avvikelserapporterna stämmer till stor del överens med Arbetsförmedlingens krav	27
5.2	Risk att frånvaro inte rapporteras	27
5.3	Risk att Arbetsförmedlingen inte utreder avvikelser som kan leda till sanktion	28
5.4	Utformningen av avvikelserapporterna försvårar i vissa fall för leverantörerna att följa kraven	29
5.5	Enheterna Granskning och kontroll skickar underrättelser när de ska	29
5.6	Utebliven återkoppling riskerar medföra att ärenden hanteras olika	30
5.7	Redogörelse för åtgärder	30
	Källor	31



1 Inledning

Arbetsförmedlingen har ett ansvar att kontrollera att arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket¹ om rätt till ersättning. Reformeringen av Arbetsförmedlingen har medfört att fler arbetssökande deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser hos externa leverantörer² på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen måste säkerställa att kontrollfunktionen fungerar även när arbetssökande deltar i insatser hos externa leverantörer. De får samtidigt inte överlåta myndighetsutövningen i form av att utreda och besluta om eventuell sanktion till de externa leverantörerna.³

För att Arbetsförmedlingen ska kunna upprätthålla kontrollfunktionen, ställer de krav på leverantörerna att bland annat rapportera om eventuell frånvaro och andra avvikelser som kan innebära att den arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. De externa leverantörerna är skyldiga att informera Arbetsförmedlingen, omgående och utan dröjsmål, om all frånvaro och andra avvikelser för en arbetssökande genom en så kallad avvikelserapport.⁴

När en avvikelserapport kommer in till Arbetsförmedlingen skapas ett så kallat kontrollärende. Avvikelse rapporterna hanteras först av Arbetsförmedlingens enheter Granskning och kontroll, som skickar en underrättelse till enheten Ersättningsprövning om det kan antas att den arbetssökande inte uppfyller villkoren för ersättning. Enheten Ersättningsprövning utreder därefter och beslutar om en eventuell sanktion. Det är slutligen Försäkringskassan som verkställer avstängningen från ersättning.

¹ Förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

² Begreppet ”extern leverantör” är ett samlingsbegrepp för externa leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Tidigare användes begreppet ”kompletterande aktör” och ”fristående aktör”.

³ Enligt regeringsformen 12 kap. 4 § kan förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning bara med stöd i lag överlämnas till andra än myndigheter. Det finns inget lagstöd för att överlåta myndighetsutövning till externa leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁴ Arbetsförmedlingen: *Riktlinjer för avvikelserapportering*, Af-2023/0008 0851.



1.1 Syfte och frågor

Syftet är att granska hur hanteringen av avvikelserrapporter fungerar och om de utgör tillräckligt underlag för en rättssäker kontroll av arbetssökande.

Granskningen utgår från följande frågor:

- Är avvikelserapporterna ett tillräckligt underlag för att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra sin kontroll av arbetssökande som deltar i insatser hos externa leverantörer?
- Hanterar Arbetsförmedlingen avvikelserapporterna på ett likvärdigt sätt?

För att besvara frågorna har vi bland annat granskat om avvikelserapporteringen från externa leverantörer görs enligt Arbetsförmedlingens krav och om innehållet i avvikelserapporterna är fullständigt. Vi har även granskat om Arbetsförmedlingen skickar underrättelser i de situationer de ska och om hanteringen av avvikelserapporter görs enligt gällande rutiner.

1.2 Metod


Den huvudsakliga granskningsmetoden har varit ärendegranskning av kontrollärenden hos enheterna Granskning och kontroll. Genom att granska kontrollärenden har vi tagit del av både innehållet i avvikelserapporten och hanteringen av avvikelserapporten vid enheterna Granskning och kontroll. Granskningsmallen återges i sin helhet i den fristående bilagan *Statistikens framställning*.

Rapporten innehåller även deskriptiv statistik som bygger på uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Arbetsförmedlingen har även svarat på skriftliga frågor.

1.2.1 Ärendegranskning

Inledningsvis genomförde vi en pilotgranskning för att fastställa vilka avvikelserrapporter som var relevanta att granska. Ärendegranskningen genomfördes därefter under perioden mars–maj 2023. För att kunna genomföra ärendegranskningen, har vi gjort ett slumpmässigt urval från de kontrollärenden som innehåller avvikelserapporter och som skapats under februari 2023.⁵ Totalt skapades

⁵ Urvalet drogs från ärenden som innehöll avvikelserapporter och skapades under perioden 1–27 februari 2023. Ärenden som skapades den sista februari 2023 ingår därmed inte i granskningen.



73 000 sådana kontrollärenden.⁶ Vi har valt att inte granska avvikelserapporter med kontrollorsakerna ”uteblir från insats – arbete”, ”uteblir från insats – sjukdom” eller ”uteblir från insats – vab”. De orsakerna är inte en del av sanktionssystemet och utgjorde tillsammans 67,7 procent av de skapade ärendena.

Rampopulationen bestod av 22 220 avvikelserapporter. Ur dessa gjorde vi ett urval på 398 ärenden, där 14 ärenden utgjorde övertäckning och 1 ärende bortfall. Ärendegranskningens resultat baseras därför på uppgifterna från och bedömning av 383 ärenden. För mer information om uppräkningsresultatet från ärendegranskningen, se de fristående bilagorna *Statistikens framställning* och *Kvalitetsdeklaration*.

Konfidensintervallen, som beskriver storleken på den statistiska osäkerheten, redovisar vi i rapporten samt i den fristående bilagan *Samtliga resultat av ärendegranskningen*.

Följande kontrollorsaker finns med i urvalet:

- uteblir från insats – okänd orsak
- uteblir från insats – annan känd orsak (övrigt)
- uteblir från insats – utbildning
- ser till att erbjudet arbete inte kommer till stånd
- tackar nej till erbjudet arbete
- avvisar en erbjuden insats – aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet
- missköter sig eller stör verksamheten
- kan inte tillgodogöra sig programmet.

Tabell 1 visar hur vanliga de olika avvikelseorsakerna var bland ärendena i rampopulationen, fördelat på kön. De vanligaste avvikelseorsakerna var ”uteblir från insats – annan känd orsak (övrigt)” för kvinnor (45,9 %) och ”uteblir från insats – okänd orsak” för män (60,7 %). Övriga orsaker var relativt ovanliga. Tillsammans med att urvalet är gjort som ett obundet slumpmässigt urval innebär det att få ärenden med de övriga orsakerna ingår i granskningen.

⁶ Siffran inkluderar kompletteringar som syns som ett eget kontrollärende i systemet. Bland de kontrollorsaker IAF granskade utgjorde kompletteringar 3 procent (2–5 %) av ärendena under februari 2023. Kompletteringarna hanterades som övertäckning i ärendegranskningen.



Tabell 1. Fördelningen av avvikelseorsaker för kontrollärendena i rampopulationen, uppdelat på kön och totalt.

Avvikelseorsak	Kvinnor	Män	Båda könen
Uteblir från insats – okänd orsak	45,3 %	60,7 %	54,4 %
Uteblir från insats – annan känd orsak (övrigt)	45,9 %	31,4 %	37,3 %
Uteblir från insats – utbildning	5,0 %	3,6 %	4,2 %
Kan inte tillgodogöra sig programmet	1,9 %	2,0 %	1,9 %
Avvisar en erbjuden insats - aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet	1,4 %	1,3 %	1,4 %
Missköter sig eller stör verksamheten	0,3 %	0,7 %	0,6 %
Tackar nej till erbjudet arbete	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Ser till att erbjudet arbete inte kommer till stånd	0,0 %	0,1 %	0,1 %
Summa	100 %	100 %	100 %

1.2.2 Avgränsning

Vi har genomfört en väl avgränsad granskning med fokus på att granska innehållet i avvikelserapporterna samt handläggningen vid enheterna Granskning och kontroll. Eftersom IAF inte tidigare har granskat avvikelserapporteringen genom ärendegranskning bidrar granskningen även till att öka kunskapen om och förståelsen av avvikelserapporteringen som system. På så vis kan vi identifiera framtida granskningar inom området. Granskningen har avgränsats till handläggningen vid enheterna Granskning och kontroll. Vi har därmed inte undersökt hela handlägningsprocessen, där även enheten Ersättningsprövnings utredning och beslut samt Försäkringskassans verkställande ingår. Informationen i avvikelserapporterna kan även föranleda åtgärder från arbetsförmedlarna. De åtgärderna har inte ingått i granskningen. Vi har heller inte följt avvikelserapporteringen och handläggningen för individer under en viss tidsperiod, utan bara undersökt enskilda avvikelserapporter och handläggningen av dem.

Det finns en risk att leverantörer av olika anledningar avstår från att skicka avvikelserapporter. Det skulle till exempel kunna handla om konkurrensfördelar eller okunskap. IAF har i den här granskningen inte granskat det eventuella mörkertalet för avvikelserapporter som inte skickats in till Arbetsförmedlingen. Vi har heller inte granskat om det förekommer att externa leverantörer skickar in avvikelserapporter på fel sätt, till exempel via mejl eller genom så kallade informativa rapporter.

IAF har inte något tillsynsansvar över externa leverantörer, vilket också har påverkat granskningens inriktning. Granskningen syftar bara till att uttala oss om hur Arbetsförmedlingens kontrollarbete fungerar utifrån avvikelserapporteringen som system.



1.3 Tidigare granskningar

1.3.1 IAF har tidigare identifierat brister i avvikelserapporteringen

IAF har tidigare genomfört två granskningar av Arbetsförmedlingens arbete med att säkerställa kontrollfunktionen när arbetssökande deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser hos externa leverantörer.⁷ Båda granskningarna visade att det fanns brister i avvikelserapporteringen. Bland annat visade granskningarna att det förekom att leverantörerna lade samman flera avvikelser i en och samma rapport. Det förekom också att leverantörer kontaktade arbetssökande innan de skickade en avvikelserapport, vilket riskerar att leda till att leverantören gör egna bedömningar innan avvikelserapporten skickas till Arbetsförmedlingen.

1.3.2 Arbetsförmedlingens interna utredningar av avvikelserapportering

Arbetsförmedlingen genomförde för ett par år sedan en intern utredning av förutsättningarna för att utveckla myndighetens kontroll av avvikelserapporteringen från externa leverantörer. I rapporten⁸ från 2021 framkom att Arbetsförmedlingen bedömde att det fanns brister i externa leverantörers avvikelserapportering. Det framkom att avvikelserapporterna hade förbättrats under de senaste åren, samtidigt som det fortfarande fanns betydande brister i rapporteringen. Deras utredning visade bland annat att avvikelserapporter inte skickades in, skickades in sent eller skickades in på fel sätt. Som en del i rapporten presenterades en handlingsplan. I en rapport⁹ från 2023 redovisar Arbetsförmedlingen vilka delar i handlingsplanen som är åtgärdade och vad de behöver fortsätta att arbeta vidare med. I rapporten framkommer bland annat att Arbetsförmedlingen arbetar med att ta fram en statistikapplikation för bearbetning av information om avvikelserapporteringen, för att bland annat kunna uppmärksamma leverantörer som rapporterar färre avvikelser än andra leverantörer i samma tjänst. Arbetsförmedlingen påbörjade i juni 2023 ett arbete med att förstärka och systematisera kontrollen av avvikelserapporterna där statistikapplikationen är en del av arbetet.¹⁰

Arbetsförmedlingen genomförde i maj 2021 en ärendegranskning av 200 inkomna avvikelserapporter från externa leverantörer. Granskningen avsåg handläggningen

⁷ IAF 2018:14, *Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollarbete* och IAF 2021:3, *Implementering av Kundval rusta och matcha – Säkerställer Arbetsförmedlingen kontrollfunktionen*.

⁸ Arbetsförmedlingen: *Handlingsplan för att utveckla styrningen och kontrollen av fristående aktörers avvikelserapportering*, Af-2020/0069 5320.

⁹ Arbetsförmedlingen: *Utveckling av styrningen och kontrollen av leverantörers avvikelserapportering – slutrapportering*, Af-2020/0069 5320.

¹⁰ <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/aktuellt/nyheter-for-leverantorer/2023-06-14-forstarkt-och-systematiserad-kontroll-av-avvikelse-rapporteringen>. [2023-07-05]



vid enheterna Granskning och kontroll, och visar att 70 procent av de granskade ärendena hanterades korrekt. Enheterna Granskning och kontroll hade återkopplat till arbetsförmedlare i enligt Arbetsförmedlingens rutin i 87,5 procent av ärendena. När det gäller utfallet i ärendena, det vill säga underrättelse eller inte underrättelse, visade granskningen att enheterna Granskning och kontroll hanterade ärendena korrekt i 92,5 procent fallen.¹¹

¹¹ Arbetsförmedlingen: *Granskning vid EGK av handläggning av avvikelserapporter maj 2021*, Af-2021/0017 9205.



2 Avvikelserapporteringen

I det här kapitlet redogör vi övergripande för de krav som gäller när arbetssökande deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser hos externa leverantörer. Kapitlet innehåller även en beskrivning av Arbetsförmedlingens hantering av avvikelserapporter. I avsnittet presenterar vi även deskriptiv statistik som bygger på uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

2.1 Arbetsförmedlingens krav på leverantörerna att avvikelserapportera

Bestämmelserna om ersättning till arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser anges i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Det är Arbetsförmedlingen som har ansvaret för att utreda och fatta beslut om varning och avstängning från rätten till ersättning enligt förordningen.¹² För att kunna utföra sitt kontrolluppdrag ställer Arbetsförmedlingen krav på leverantörerna att rapportera eventuell frånvaro och andra avvikelser som kan innebära att den arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. De ska rapportera avvikelserna genom att skicka en så kallad avvikelserapport till Arbetsförmedlingen. Leverantörerna ska rapportera alla avvikelser utan att bedöma om det finns ett godtagbart skäl – den bedömningen ska Arbetsförmedlingen göra. Syftet med avvikelserapporteringen är att ge Arbetsförmedlingen underlag till uppföljning av den arbetssökandes deltagande i tjänsten hos den fristående aktören. Underlaget är viktigt för att Arbetsförmedlingen rättssäkert ska kunna fullgöra sin myndighetsutövning.¹³

Kravet på de externa leverantörerna att avvikelserapportera reglerades fram till och med 1 april 2023 genom avtal. Det innebär att samtliga externa leverantörers avvikelserapportering reglerades genom avtal vid tidpunkten för ärendegranskningen. Samtliga leverantörer av upphandlade arbetsförmedlingstjänster var då bundna till ”Allmänna villkor för upphandlade arbetsmarknadspolitiska insatser”. Där anges bland annat att leverantören omgående, i en avvikelserapport, ska lämna uppgifter om den arbetssökande

- inte inställer sig den dagen hen skulle ha påbörjat insatsen
- avvisar en erbjuden aktivitet inom insatsen
- är frånvarande från insatsen

¹² Förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

¹³ Arbetsförmedlingen: *Riktlinjer för avvikelserapportering*, Af-2023/0008 0851.



- tackar nej till erbjudet arbete eller orsakar att ett erbjudet arbete inte kommer till stånd
- inte kan tillgodogöra sig insatsen på ett tillfredsställande sätt
- missköter sig eller stör verksamheten.

Som bilaga till de allmänna villkoren finns ”Riktlinjer för avvikelserapportering”, som beskriver kraven för avvikelserapporteringen mer detaljerat. Där finns bland annat angivet vid vilka tillfällen en avvikelserapport ska skickas och vad den ska innehålla.

Arbetsförmedlingen erbjuder även via sin webbplats så kallade ”Frågor och svar” om avvikelserapportering. Frågor och svar har tagits fram av Arbetsförmedlingen för att komplettera informationen till leverantörerna om hur de i praktiken

ska tillämpa riktlinjerna för avvikelserapporteringen. Den informationen publicerades på Arbetsförmedlingens webbplats i juni 2022 och är en del i den handlingsplan som Arbetsförmedlingen har tagit fram för att utveckla styrningen och kontrollen av leverantörernas avvikelserapportering.¹⁴

Leverantören ska enligt riktlinjerna skicka en avvikelserapport till Arbetsförmedlingen vid följande händelser:

- Frånvaro på grund av sjukdom
- Frånvaro på grund av tillfällig vård av barn (vab)
- Frånvaro på grund av arbete eller anställningsintervju
- Frånvaro på grund av okänd orsak
- Tacka nej till en aktivitet
- Kan inte tillgodogöra sig tjänsten
- Missköter sig eller stör verksamheten
- Tacka nej till ett erbjudet arbete eller ser till att ett erbjudande om arbete inte blir aktuellt

2.1.1 Ny föreskrift om uppgiftsskyldighet för leverantörer

Arbetsförmedlingen har tagit fram en ny föreskrift om uppgiftsskyldighet för leverantörer, som gäller från och med 1 april 2023. Uppgiftsskyldigheten i föreskriften motsvarar det som tidigare reglerats genom avtal och överenskommelser.¹⁵ Bland annat reglerar föreskriften kraven på leverantörerna att avvikelserapportera. Till föreskriften följer även en bilaga som beskriver de uppgifter som leverantörerna ska lämna enligt bestämmelserna. Där finns mer detaljerad information, i likhet med den som finns i riktlinjer för avvikelserapportering. Föreskriften tillämpas på arbetsmarknadspolitiska insatser som Arbetsförmedlingen har påbörjat från och med 20 februari 2023.¹⁶

¹⁴ Arbetsförmedlingen: *Utveckling av styrningen och kontrollen av leverantörers avvikelserapportering – slutredovisning*, Af- 2020/0069 5320.

¹⁵ <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/fragor-och-svar/rapportera-franvaro-och-andra-avvikelse-till-arbetsformedlingen> [hämtat 2023-02-16].

¹⁶ AFFS 2023:1, *Uppgiftsskyldighet för leverantörer*.



2.2 Arbetsförmedlingens rutiner för avvikelserapportering

Arbetsförmedlingen tillhandahåller två systemstöd för avvikelserapportering: det äldre systemstödet ”KA-webbstöd” och det nyare systemstödet ”Mina sidor för fristående aktörer”. Vilket av systemen som ska användas beror på vilka tjänster som leverantören utför.¹⁷ När en extern leverantör skickar in en avvikelserapport till Arbetsförmedlingen skapas ett kontrollärende och rapporten hanteras initialt av enheterna Granskning och kontroll, som granskar avvikelserapporterna.

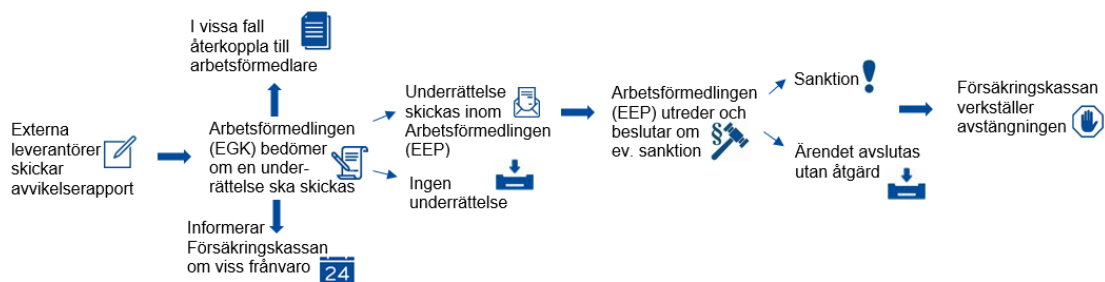
Enheterna Granskning och kontroll skickar därefter en underrättelse till enheten Ersättningsprövning om det finns skäl att anta att den arbetssökande misskött sig, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet. Enheterna Granskning och kontroll sammanställer dokumentationen som är relevant för ärendet och skickar med i underrättelsen. Det är enheten Ersättningsprövning som utreder och beslutar om eventuell sanktion för arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

Det är sedan Försäkringskassan som verkställer beslutet om avstängning. Försäkringskassan beslutar om vilka dagar en programdeltagare ska stängas av från ersättning vid sanktionsbeslut samt vilka avdrag som ska göras med anledning av den arbetssökandes frånvaro.¹⁸

¹⁷ Arbetsförmedlingen: *Riktlinjer för avvikelserapportering*, Af-2023/0008 0851.

¹⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 3/2020 *Meddelanden till a-kassorna och enheten Ersättningsprövning*, version 7.

Figur 1 En förenklad bild av hanteringen av avvikelserapporteringen¹⁹



Enheterna Granskning och kontroll ska även i vissa fall återkoppla till arbetsförmedlare. Det kan till exempel handla om att en arbetssökande haft upprepad eller långvarig frånvaro, eller att det i avvikelserapporten framkommer att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig programmet. Syftet med återkopplingen är att arbetsförmedlaren behöver ta ställning till om det finns skäl att kontakta den arbetssökande för uppföljning, anpassa insatsen, ändra omfattning av programmet samt återkalla eller avbryta programanvisningen. Enheterna Granskning och kontroll ska även informera Försäkringskassan om den arbetssökandes frånvaro^{20, 21}.

Som stöd i arbetet att granska avvikelserapporter har enheterna Granskning och kontroll handläggarstöd²² med checklista samt interna metodstöd²³. I handläggarstödet står det att kontrollhandläggarna vid enheterna Granskning och kontroll ska bedöma om de ska skicka en underrättelse, informera Försäkringskassan och i vissa fall återkoppla till arbetsförmedlare. De ska inte skicka en underrättelse om det framkommer att den arbetssökande varit frånvarande på grund av sjukdom, tillfälligt vård av barn, vård av svårt sjuk närstående, föräldraledighet, arbete eller anställningsintervju. Frånvaron kan gälla hel dag, eller del av dag. Om frånvaron understiger 15 minuter ska de inte skicka någon underrättelse.²⁴

¹⁹ I figuren används Arbetsförmedlingens förkortningar på de enheter som är involverade i det operativa kontrollarbetet. EGK står för enheterna Granskning och kontroll och EEP står för enheten Ersättningsprövning.

²⁰ Undantagna situationer är frånvaro på grund av sjukdom, vård av barn, vård av närstående, arbete, anställningsintervju eller ledighet som arbetsförmedlaren har beviljat i förväg eller godkända eller anmälda uppehåll.

²¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 3/2020, *Meddelanden till a-kassorna och enheten Ersättningsprövning*, version 7.

²² Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 3/2020, *Meddelanden till a-kassorna och enheten Ersättningsprövning*, version 7.

²³ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen (2023-01-30).

²⁴ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 3/2020, *Meddelanden till a-kassorna och enheten Ersättningsprövning*, version 7.



2.3 Utvecklingen av antalet avvikelserrapporter

Reformeringen av Arbetsförmedlingen har medfört att fler arbetssökande deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser hos externa leverantörer på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Sedan december 2019 är det enheterna Granskning och kontroll som granskar alla inkomna avvikelserrapporter. Under 2022 hanterade enheterna Granskning och kontroll i genomsnitt nästan 60 000 avvikelserrapporter från externa leverantörer per månad. Antalet avvikelserrapporter har ökat trendmässigt sedan mitten av 2020.

Tabell 2 visar utvecklingen av antalet avvikelserrapporter som kommit in till enheterna Granskning och kontroll, uppdelat på kvinnor och män. Det finns ingen större skillnad mellan kvinnor och män i utvecklingen av antalet avvikelserrapporter.

Tabell 2. Utvecklingen av antalet avvikelserrapporter, uppdelat på kvinnor och män.

År	2020	2021	2022
Kvinnor	148 071	258 867	349 230
Män	189 961	298 272	350 850
Totalt	338 032	557 139	700 080

Vi har inte i den här rapporten möjlighet att uttala oss om orsaken till att antalet avvikelserrapporter har ökat. Vi har inte heller kunnat följa utgången för en avvikelserrapport från statistik- och tillsynsdatabasen, det vill säga om den resulterade i en underrättelse eller en sanktion.



3 Ärendegranskningen – avvikelserapporternas innehåll

I det här kapitlet presenterar vi resultaten från ärendegranskningen utifrån vad som framgick i avvikelserapporternas innehåll. Vi redogör för om avvikelserapporterna skickas in skyndsamt, om de innehåller flera händelser samt om de innehåller information som tyder på att de externa leverantörerna gör egna bedömningar.

Resultaten från ärendegranskningen är uppviktade för att gälla hela populationen. Vi redovisar därför våra resultat med ett 95-procentigt konfidensintervall. Vi har tagit fram resultatet fördelat på kvinnor och män, men har valt att inte redovisa det i det här kapitlet, eftersom det inte finns några statistiskt säkerställda skillnader. Resultatet fördelat på kvinnor och män finns i den fristående bilagan *Samtliga resultat av ärendegranskningen*.

3.1 Avvikelse rapporten skickas in skyndsamt men saknar datum för när leverantören fick kännedom om händelsen

Arbetsförmedlingen anger i riktlinjerna att leverantörerna skyndsamt ska rapportera alla avvikelser som gäller en arbetssökande som deltar i en insats. Det innebär i normalfallet att avvikelserapporten ska skickas samma dag som leverantören får kännedom om avvikelserna, eller senast närmast efterföljande vardag, enligt Arbetsförmedlingen. För leverantören i efterhand kännedom om en avvikelse ska det i rapporten anges både datum för när avvikelserna inträffade och datum för när leverantören fick kännedom om avvikelserna.²⁵

Granskningen visar att de externa leverantörerna skickar in avvikelserapporter skyndsamt. Av avvikelserapporterna hade 96 procent (94–98 %) skickats samma dag eller senast närmast efterföljande vardag efter händelsen, alternativt efter det att leverantören fick kännedom om händelsen. I 4 procent (2–6 %) av ärendena gick det inte att avgöra om det handlade om för sent inskickad avvikelserapport eller om leverantören hade fått kännedom om händelsen i efterhand. Skälet är att det inte framkom datum i avvikelserapporten för när leverantören fått kännedom om händelsen.

²⁵ Arbetsförmedlingen: *Riktlinjer för avvikelserapportering*, Af-2023/0008 0851.



3.1.1 Begränsad möjlighet att lämna information enligt riktlinjerna

Utformningen av avvikelserapporterna skiljer sig beroende på vilket systemstöd som leverantören använder. Avvikelse rapporter som skickas in via det nya systemstödet ”Mina sidor för fristående aktörer” är i stor utsträckning utformade utifrån olika förinställda svarsalternativ när det gäller frånvaro. Det innebär att det finns begränsade möjligheter för leverantörerna att skriva fritext vid rapportering om frånvaro. En frånvaroororsak där det finns möjlighet till fritext är dock ”annan orsak”.²⁶

En av de förinställda frågorna som leverantörerna måste fylla i är datum för händelsen. Om leverantören får kännedom om frånvaron i efterhand finns det dock ingen möjlighet att utifrån de förinställda alternativen välja datum för när de fick kännedom om händelsen. Leverantörerna behöver då välja en frånvaroororsak som möjliggör fritext, för att följa riktlinjerna och ange datum för när de fick kännedom om händelsen.

Arbetsförmedlingen känner till att det i vissa fall inte är möjligt för leverantörerna att lämna alla uppgifter om frånvaro som efterfrågas i riktlinjerna. I riktlinjerna uppmanar de i stället leverantörerna att använda frånvaroororsaken ”annan orsak”, oavsett vilken frånvaroororsak det gäller, om det finns behov att lämna information i fritext.²⁷ Arbetsförmedlingen kan i dagsläget inte svara på om det framöver kommer att vara möjligt att skriva fritext i samband med fler av frånvaroororsakerna. Arbetet har inte kommit så långt att det går att uttala sig om hur en lösning kan se ut eller när det beräknas vara klart, enligt Arbetsförmedlingen.²⁸

När det gäller avvikelsoorsaker, som inte direkt är kopplade till frånvaro, så som ”tackar nej till en aktivitet” och ”kan inte tillgodogöra sig programmet”²⁹ finns det möjlighet till fritext i de båda systemstöden för avvikelserapporter.

3.2 Avvikelse rapporterna innehåller ingen information om egna bedömningar

Arbetsförmedlingen får inte överlämna myndighetsutövningen till externa leverantörer. Det är därför viktigt att leverantörerna inte gör egna bedömningar, till

²⁶ Utifrån ärendegranskningen uppskattar vi att 74 procent (70–78 %) av ärendena inkom via ”Mina sidor för fristående aktörer” och 26 procent (22–30 %) från KA-webbstöd.

²⁷ Arbetsförmedlingen: *Riktlinjer för avvikelserapportering*, Af-2023/0008 0851.

²⁸ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen (2023-06-02).

²⁹ Avvikelseorsaken ”kan inte tillgodogöra sig programmet” används när leverantören bedömer att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen.



exempel i samband med att en arbetssökande är frånvarande. Leverantören ska alltid skicka en avvikelserapport när en arbetssökande är frånvarande från ett inbokat möte eller en planerad aktivitet, oavsett orsak. IAF har undersökt om det i avvikelserapporterna finns information som tyder på att leverantören gjort egna bedömningar, till exempel att de gett den arbetssökande informella varningar. Det framkom inte i någon avvikelserapport att leverantören gjort egna bedömningar, förutom när det handlar om avvikelser där leverantören ska göra egna bedömningar.³⁰

Exempel på situation där leverantörerna ska göra egna bedömningar är när de bedömer att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen. I riktlinjerna står det att en avvikelserapport ska skickas om leverantören bedömer att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig tjänsten. De ska kort redogöra för på vilket sätt deltagaren inte kan tillgodogöra sig tjänsten och om det behövs beskriva vad de gjort för att stötta deltagaren eller för att anpassa tjänsten. Det finns även andra situationer som i viss utsträckning kräver att leverantören gör en bedömning för att ta ställning till om en avvikelserapport ska skickas eller inte. Exempel på sådana situationer är när deltagaren missköter sig eller stör verksamheten, eller när deltagaren agerar på ett sådant sätt att ett erbjudet arbete inte kommer till stånd. När det handlat om dessa avvikelser behöver leverantörerna i viss mån ta ställning till den arbetssökandes agerande och i fritext redogöra för situationen.

3.3 Avvikelserapporter skickas för varje enskild händelse

Leverantörerna ska skicka in en avvikelserapport för varje enskild händelse.³¹ Granskningen visar att få avvikelserapporter innehåller flera händelser. Endast 1 procent (1–3 %) av ärendena innehöll flera händelser, trots att de inte skulle det enligt riktlinjerna. I de granskade ärendena var det alltså mycket ovanligt att flera händelser lags samman i en avvikelserapport. Av de avvikelserapporter som innehöll flera händelser var samtliga avvikelserapporter inskickade via ”KA-webbstöd”. Vi har i den här ärendegranskningen bara undersökt enskilda avvikelserapporter och om de innehåller flera händelser. Vi kan därför inte uttala oss om det förekommer, och i så fall hur vanligt det är, att leverantörer till exempel samlar ihop fler avvikelser och skickar dessa samtidigt, men i olika avvikelserapporter.

³⁰ I det sammanhanget är det dock viktigt att påpeka att vi i granskningen bara kan uttala oss om det finns anledning att tro att leverantörerna gör egna bedömningar utifrån den information som de själva har valt att lämna i avvikelserapporterna.

³¹ Det finns undantag. En samlad avvikelserapport kan skickas för all frånvaro på grund av arbete eller anställningsintervju föregående vecka.



3.3.1 Vissa händelser innebär att flera avvikelserapporter ska skickas

Det finns situationer då en och samma händelse kan innebära att leverantörerna behöver skicka flera avvikelserapporter. Det kan bland annat bli aktuellt när det handlar om att leverantören gjort en samlad bedömning att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen. Om det handlar om att deltagaren inte kan tillgodogöra sig insatsen på grund av frånvaro, behöver leverantören även skicka in en avvikelserapport om frånvaron. Enligt skriftligt svar från Arbetsförmedlingen framgår det i riktlinjerna. De hänvisar till att det i riktlinjerna står att en avvikelserapport ska skickas för varje enskild händelse, även om flera händelser inträffar samma dag.³² Någon ytterligare information eller förtydligande finns inte i riktlinjerna eller på Arbetsförmedlingens webbplats.

IAF kunde i samband med ärendegranskningen se att avvikelseorsaken ”kan ej tillgodogöra sig programmet” i flera fall handlade om att den arbetssökande på olika sätt inte deltog i insatsen, inte var anträffbar etc. Det är omständigheter som skulle kunna betyda att den arbetssökande även varit frånvarande från insatsen och att leverantören då även ska skicka in en avvikelserapport om frånvaro. Enligt Arbetsförmedlingen ska även enheterna Granskning och kontroll hantera händelserna separat om det framkommer i avvikelserapporten att det handlar om flera händelser.³³

³² Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen (2023-06-02).

³³ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen (2023-06-02).



4 Ärendegranskningen – hanteringen av avvikelserapporterna

I det här kapitlet presenterar vi resultatet från ärendegranskningen av hur enheterna Granskning och kontroll har hanterat av avvikelserapporter. Vi redogör bland annat för i vilken omfattning enheterna Granskning och kontroll skickar underrättelser till enheten Ersättningsprövning och om de skickar underrättelser i de situationer IAF bedömer att de ska. Vi redogör även för i vilken omfattning enheterna Granskning och kontroll hanterar kontrollärendena likvärdigt utifrån sina interna rutiner.

Resultaten från ärendegranskningen är uppviktade för att gälla hela populationen. Vi redovisar därför våra resultat med ett 95-procentigt konfidensintervall. Vi har tagit fram resultatet fördelat på kvinnor och män, men har valt att inte redovisa det i det här kapitlet, eftersom det inte fanns några statistiskt säkerställda skillnader.

Resultatet fördelat på kvinnor och män finns i den fristående bilagan *Samtliga resultat av ärendegranskningen*.

4.1 Enheterna Granskning och kontroll skickar underrättelser när de ska

Enheterna Granskning och kontroll ska skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning om det finns skäl att anta att den arbetssökande misskött sig, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet. Enligt Arbetsförmedlingen ska kontrollhandläggarna ta del av all information i avvikelserapporten. Om angiven avvikelseorsak inte stämmer överens med vad som framgår i fritext i avvikelserapporten utgår kontrollhandläggarna från informationen i fritext.³⁴

IAF bedömer att enheterna Granskning och kontroll gjort en korrekt bedömning i de flesta av ärendena, 99 procent (97–99 %). I bara 1 procent (1–3 %) av ärendena har enheterna Granskning och kontroll avstått från att skicka en underrättelse, samtidigt som IAF bedömer att de borde ha skickat.

Under februari 2023 hade enheterna Granskning och kontroll skickat en underrättelse till enheten Ersättningsprövning i 58 procent (53–63 %) av ärendena. I 42 procent (37–47 %) av ärendena har enheterna Granskning och kontroll bedömt att det inte är aktuellt att skicka en underrättelse. Den vanligaste sanktionsgrunden bland underrättelserna var att programdeltagaren inte hade deltagit i insats, aktivitet eller

³⁴ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen (2023-06-02).



annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet.³⁵ Det var 96 procent (93–98 %) av underrättelserna som hade skickats utifrån den sanktionsgrunden. Övriga sanktionsgrunder som förekom i ärendegranskningen var att den arbetssökande genom sitt uppträdande vållat att en anställning inte kommit tillstånd och att den arbetssökande avvisat en erbjuden insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet.

4.2 Vissa typer av avvikelser kräver oftare komplettering

Enheterna Granskning och kontroll har ingen kontakt med de externa leverantörerna. Om en avvikelserapport är otydlig eller om innehållet är motstridigt kan däremot sanktionshandläggarna på enheten Ersättningsprövning i ett senare skede, i samband med sanktionsutredning, kontakta leverantörerna för att komplettera uppgifter i en sanktionsutredning. Det förekommer dock inte så ofta enligt Arbetsförmedlingen. Det görs framför allt i ärenden om andra avvikelsoorsaker än frånvaro, eftersom det i den typen av ärenden finns ett större behov av kompletterande uppgifter. Sanktionshandläggarna kontaktar vanligtvis leverantören när uppgifter från den arbetssökande eller leverantör kommer in som behöver stämmas av.³⁶

IAF bedömer att samtliga ärenden innehöll tillräcklig information för att enheterna Granskning och kontroll, som första instans, skulle kunna handlägga ärendet. Utöver informationen i avvikelserapporterna tar enheterna Granskning och kontroll även del av information som finns internt i Arbetsförmedlingens systemstöd, till exempel daganteckningar i Arbetsförmedlingens informationssystem. Detta innebär att avvikelserapporter om olika typer av frånvaro inte behöver innehålla så mycket information för att enheterna Granskning och kontroll ska kunna hantera ärendet. Som Arbetsförmedlingen själva skriver i sitt svar till IAF³⁷, är det större risk att avvikelserapporter som avser andra typer av avvikelser, som inte handlar om frånvaro i direkt bemärkelse, av olika anledningar behöver kompletteras. Det handlar till exempel om avvikelsoorsaken ”kan inte tillgodogöra sig programmet” och ”tackar nej till en aktivitet”.

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

³⁶ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen (2023-06-02).

³⁷ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen (2023-06-02).



4.3 Enheterna Granskning och kontroll återkopplar inte alltid till arbetsförmedlarna enligt rutinerna

Arbetssökande som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och som inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning har bara möjlighet att få aktivitetsstöd under 450 dagar. Efter att de har förbrukat sina ersättningsdagar omfattas de inte längre av sanktionsgrunderna i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. I det här fallet ska Arbetsförmedlingen i stället återkalla anvisningen till programmet om den arbetssökande avvisar en insats inom programmet, avvisar erbjudet lämpligt arbete, inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter eller inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare.³⁸ Om en arbetssökande har förbrukat sina 450 ersättningsdagar ska enheterna Granskning och kontroll därför inte skicka någon underrättelse till enheten Ersättningsprövning. I stället ska de återkoppla till arbetsförmedlaren som ska utreda om det är aktuellt med ett återkallande av programmet. I 13 procent (10–17 %) av ärendena hade den arbetssökande förbrukat sina 450 ersättningsdagar.


I 22 procent (13–36 %) av ärendena där den arbetssökande hade förbrukat sina 450 dagar framgick det inte att enheterna Granskning och kontroll hade återkopplat till arbetsförmedlaren, trots att de skulle ha gjort det enligt de interna rutinerna. I 41 procent (28–55 %) av ärendena framgick det att återkoppling hade skett och i 37 procent (24–51 %) var det av olika anledningar inte aktuellt att återkoppla.

Det finns även andra situationer när enheterna Granskning och kontroll ska återkoppla till arbetsförmedlarna. I Arbetsförmedlingens handläggarstöd för underrättelser och bilagan ”Checklista avvikelserapporter”³⁹ framkommer att enheterna Granskning och kontroll ska återkoppla till arbetsförmedlarna

- vid lång frånvaro
- vid upprepad frånvaro
- vid frånvaro första dagen i programmet/aktiviteten
- vid frånvarande på grund av arbete (om det går att anta att arbetsförmedlaren inte känner till att den arbetssökande fått arbete)
- om den arbetssökande avvisar insatsen
- om den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig programmet
- om den arbetssökande stör verksamheten.

³⁸ Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

³⁹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd *Meddelande till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning*, AFHS 3/2020, version 7.



Syftet med återkopplingen är att arbetsförmedlarna kan behöva utreda om det finns skäl att återkalla eller avbryta programanvisningen. Syftet är också att det kan finnas skäl att anpassa insatsen, ändra omfattningen av programmet eller att kontakta den arbetssökande för en uppföljning.

I 87 procent (83–90 %) av ärendena hade den arbetssökande ingen begränsning med 450 dagar, alternativt hade hen inte förbrukat sina 450 ersättningsdagar. Av dessa ärenden saknade 6 procent (4–9 %) information om att enheterna Granskning och kontroll hade återkopplat till arbetsförmedlare, trots att de borde ha gjort det enligt checklistan. I 10 procent (8–14 %) av ärendena hade återkoppling skett och i 84 procent (79–87 %) av ärendena var det inte aktuellt med återkoppling utifrån checklistan.

4.4 Ärendena hanteras skyndsamt och innehåller motiveringar

Enligt förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁴⁰ I Arbetsförmedlingens handläggarstöd⁴¹ står det att enheterna Granskning och kontroll ska skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning skyndsamt så att den arbetssökande får en tydlig koppling mellan händelse och eventuell sanktion. Granskningen visar att i stort sett alla ärenden hanterades⁴² av enheterna Granskning och kontroll inom två arbetsdagar. Handläggningen vid enheterna Granskning och kontroll är en del i den totala handläggningskedjan för avvikelserapporter på Arbetsförmedlingen. Vi kan därför inte uttala oss om hur den totala handläggningstiden för avvikelserapporter ser ut.

Granskningen visar även att det finns en tydlig motivering i de flesta kontrollärenden, oavsett om enheterna Granskning och kontroll skickat en underrättelse eller om de avslutat ärendet utan åtgärd. Det var 98 procent (96–99 %) av ärendena som innehöll en tydlig motivering. Enheterna Granskning och kontroll använder sig i stor utsträckning av standardmotiveringar.

⁴⁰ 9 § förvaltningslagen (2017:900).

⁴¹ Handläggarstöd *Meddelande till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning*, AFHS 3/2020, version 7.

⁴² Antingen att en underrättelse skickades till enheten Ersättningsprövning, eller att ärendet avslutades utan åtgärd.



5 Slutsatser

I det här kapitlet presenterar IAF slutsatserna utifrån granskningen. Syftet har varit att granska om hanteringen av avvikelserapporterna görs på ett likvärdigt sätt och om innehållet i avvikelserapporterna är ett tillräckligt underlag i kontrollen av arbetssökande som deltar i insatser hos externa leverantörer. Granskningen har avgränsats till att omfatta enheterna Granskning och kontrollers hantering av avvikelserapporterna.

5.1 Innehållet i avvikelserapporterna stämmer till stor del överens med Arbetsförmedlingens krav

För att avvikelserapporterna ska utgöra ett tillräckligt underlag för Arbetsförmedlingen i kontrollen av arbetssökande behöver de innehålla relevant och korrekt information och avvikelserapporteringen behöver ske enligt Arbetsförmedlingens krav.


IAF bedömer att innehållet i avvikelserapporterna till stor del stämmer överens med Arbetsförmedlingens krav. Granskningen visar att de externa leverantörerna i stor utsträckning följer Arbetsförmedlingens riktlinjer när det gäller att skicka in avvikelserapporter skyndsamt och att skicka in en avvikelserapport för varje enskild händelse.

Granskningen visar även att avvikelserapporterna om frånvaro inte innehåller någon information som tyder på att de externa leverantörerna gjort egna bedömningar, vilket IAF ser positivt på. Däremot kan vi inte utifrån granskningen uttala oss om det trots det förekommer att leverantörerna gör egna bedömningar, till exempel att de av olika anledningar avstår från att skicka en avvikelserapport.

Även om innehållet i avvikelserapporterna till stor del stämmer överens med Arbetsförmedlingens krav, har IAF uppmärksammat några risker i avvikelserapporteringen och Arbetsförmedlingens hantering av avvikelserapporter.

5.2 Risk att frånvaro inte rapporteras

Om en extern leverantör bedömer att en arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen och det samtidigt handlar om någon typ av frånvaro ska leverantören skicka två avvikelserapporter till Arbetsförmedlingen. Att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen är i sig inte sanktionsgrundande, vilket frånvaro från insatsen är. IAF bedömer att det finns en risk att leverantörerna bara skickar en



avvikelse rapport där de bedömer att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen.

Vår bedömning är att riktlinjerna för avvikelserapportering är otydliga i de fallen. Det finns heller ingen annan information, till exempel ”Frågor och svar” på Arbetsförmedlingens webbplats, som tydliggör vad som gäller i den typen av situation. Flera av avvikelserapporterna i ärendegranskningen som hade avvikelsoorsaken ”kan inte tillgodogöra sig programmet” handlade om just frånvaro. Eftersom urvalet till ärendegranskningen innehöll få avvikelserapporter med den avvikelsoorsaken, är det dock inte möjligt att dra några generella slutsatser utifrån risken.⁴³ Det är heller inte möjligt att bedöma enheterna Granskning och kontroll hantering av ärendena.

IAF bedömer sammantaget att

- Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att de externa leverantörerna känner till kraven för hur de ska avvikelserapportera, i situationer när det handlar om flera avvikelser. Annars ökar risken att avvikelser som kan leda till sanktion inte rapporteras.

5.3 Risk att Arbetsförmedlingen inte utreder avvikelser som kan leda till sanktion

Avvikelse rapporter om frånvaro behöver generellt sett inte innehålla så mycket information, och granskningen visar att det sällan finns behov av komplettering av avvikelserapporter som avser enbart frånvaro. Däremot är det större risk att avvikelserapporter som avser andra typer av avvikelser, som inte handlar om frånvaro i direkt bemärkelse, av olika anledningar behöver kompletteras. All eventuell komplettering görs av enheten Ersättningsprövning, det vill säga först när enheterna Granskning och kontroll skickat en eventuell underrättelse.

IAF bedömer att det finns en risk med det förfarandet i situationer där det utifrån informationen i avvikelserapporten är oklart om underrättelse ska skickas eller inte. Det kan bli aktuellt när enheterna Granskning och kontroll ska hantera avvikelserapporter där den externa leverantören bedömt att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen och där det samtidigt handlar om frånvaro. Då ska enheterna Granskning och kontroll dels återkoppla till arbetsförmedlarna, dels skicka en underrättelse om frånvaro till enheten Ersättningsprövning. När informationen i

⁴³ Det var 10 ärenden i urvalet som hade avvikelsegunden ”Kan ej tillgodogöra sig programmet”



avvikelse rapporten är otydlig finns en risk att enheterna Granskning och kontroll endast väljer att återkoppla till arbetsförmedlarna. Då blir ärendet aldrig aktuellt för komplettering och utreds heller inte för eventuell sanktion.

IAF bedömer sammantaget att

- det är viktigt att Arbetsförmedlingen har arbetssätt som säkerställer att alla avvikelser som kan leda till sanktion utreds.

5.4 Utformningen av avvikelserapporterna försvårar i vissa fall för leverantörerna att följa kraven

Det finns begränsade möjligheter för de externa leverantörerna att skriva fritext i samband med vissa avvikelseorsaker, när de avvikelserapporterar via ”Mina sidor för fristående aktörer”. Det innebär att de inte alltid kan lämna den information som efterfrågas i Arbetsförmedlingens riktlinjer för avvikelserapportering. När de externa leverantörerna får kännedom om frånvaro i efterhand, ska de ange datum för när de fick kännedom om händelsen. Samtidigt saknas möjligheten att lämna den informationen för just avvikelseorsaken frånvaro. Leverantörerna ska i det fallet välja en annan avvikelseorsak, där möjlighet till fritext finns.


IAF bedömer att det förfarandet riskerar medföra att leverantörerna glömmer eller väljer att avstå från att ange datum för när de fick kännedom om händelsen. Det försvårar möjligheten att följa upp om kraven efterlevs eller inte. IAF kunde inte i ett enda ärende i ärendegranskningen avgöra om avvikelserapporterna kommit in för sent, eftersom det saknades datum för när leverantören fick kännedom om händelsen.

IAF bedömer sammantaget att

- det är viktigt att Arbetsförmedlingen underlättar för leverantörerna att följa kraven för avvikelserapportering.

5.5 Enheterna Granskning och kontroll skickar underrättelser när de ska

IAF bedömer att enheterna Granskning och kontroll till stor del hanterar avvikelserapporterna på ett likvärdigt sätt och att enheterna i stor utsträckning gör korrekta bedömningar när underrättelse ska skickas. Bara i 1 procent av ärendena hade enheterna Granskning och kontroll avstått från att skicka en underrättelse, där IAF bedömer att de borde ha gjort det.



Granskningen visar även att enheterna Granskning och kontroll handlägger ärendena skyndsamt och att det finns en tydlig motivering i de flesta kontrollärendena, oavsett om de skickat en underrättelse eller om de avslutat ärendet utan åtgärd.

5.6 Utebliven återkoppling riskerar medföra att ärenden hanteras olika

Enheterna Granskning och kontroll ska i vissa fall återkoppla information till arbetsförmedlarna. Syftet med återkopplingen är bland annat att arbetsförmedlaren kan behöva utreda om det finns skäl att återkalla eller avbryta programanvisningen.

Granskningen visar att enheterna Granskning och kontroll inte alltid återkopplar till arbetsförmedlarna trots att de ska det enligt Arbetsförmedlingens interna rutiner. IAF bedömer därmed att det finns en risk att Arbetsförmedlingen inte hanterat alla avvikelserapporter på ett likvärdigt sätt.

Utebliven eller försenad återkoppling kan medföra att Arbetsförmedlingen inte vidtar rätt åtgärder och att den arbetssökande inte får rätt insatser i rätt tid, vilket i sin tur kan medföra att den arbetssökandes tid i arbetslöshet förlängs.

IAF bedömer sammantaget att

- det är viktigt att enheterna Granskning och kontroll hanterat avvikelserapporterna på ett likvärdigt sätt och återkopplar till arbetsförmedlarna. Detta för att Arbetsförmedlingen ska kunna fullfölja sitt uppdrag att stödja och kontrollera arbetssökande.
-

5.7 Redogörelse för åtgärder

IAF begär inte någon uppföljning från Arbetsförmedlingen utifrån den här granskningen. IAF framhåller dock vikten av att Arbetsförmedlingen i sitt arbete med avvikelserapporter beaktar de risker som granskningen visar. Detta för att säkerställa en väl fungerande hantering av avvikelserapporter.



Källor

Författningar

Förvaltningslagen (2017:900).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

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

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

AFFS 2023:1, *Uppgiftsskyldighet för leverantörer*.

Andra publikationer

Arbetsförmedlingen: *Granskning vid EGK av handläggning av avvikelserapporter maj 2021*, Af-2021/0017 9205.

Arbetsförmedlingen: *Utveckling av styrningen och kontrollen av leverantörers avvikelserapportering – slutrapportering*, Af-2020/0069 5320.

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

IAF 2021:3, *Implementering av Kundval rusta och matcha – Säkerställer Arbetsförmedlingen kontrollfunktionen?*

Övrigt

Arbetsförmedlingens handläggarsöd AFHS 3/2020 *Meddelanden till a-kassorna och enheten Ersättningsprövning*, version 7.

Arbetsförmedlingens intranät: *Förstärkt kontroll av leverantörernas avvikelserapportering* [2023-07-05].

Arbetsförmedlingen: *Riktlinjer för avvikelserapportering*, Af-2023/0008 0851.

<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/fragor-och-svar/rapporera-franvaro-och-andra-avvikelse-til-arbetsformedlingen>.

Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen (2023-01-30).

Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen (2023-06-02).

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

