

Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen

Rapport 2018:8



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.



Förord

Den 1 januari 2018 ändrades reglerna för vissa nyanlända invandrades etablering i arbetslivet och samhället. Regeringens avsikt var att harmonisera reglerna för nyanlända med de som gäller för övriga arbetssökande.

I samband med att regeländringarna infördes utökades IAF:s uppdrag till att även ha tillsyn över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning som rör sanktioner inom etableringsersättningen. Det här är den första rapporten på detta tema och IAF kommer att återkomma med fördjupade granskningar framöver.

I den här granskningen har IAF undersökt genomförandet av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har faktagranskat delar av rapportutkastet.

Rapporten har föredragits av Annika Hellberg. I arbetet har även David Andersson och Linda Nokkoudenmäki deltagit. Rickard Persson har bidragit med statistik till rapporten. Vid den slutliga beredningen av ärendet har Lena Aronsson och Jessica Idbrant deltagit. Enhetschefen för granskningsenheten har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 20 juni 2018

Annelie Westman
Enhetschef

Annika Hellberg
Utredare



Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Syfte och frågor	7
1.2 Metod och genomförande.....	8
1.3 Rapportens disposition	8
2 Regeländringarna och regler för etableringsprogrammet.....	9
2.1 Nya regler från den 1 januari 2018	9
2.2 Regler för etableringsprogrammet.....	11
3 Arbetsförmedlingens erfarenheter av hur implementeringen har fungerat	12
3.1 Handläggningen den första tiden.....	12
3.2 Utbildning och förberedelser inför regeländringarna	13
3.3 Information till programdeltagare	14
3.4 Parallella regelverk i två år	15
3.5 Kartläggningsfasen	15
3.6 Utbildningsplikten.....	16
3.7 Frånvaroanmälan.....	17
3.8 Aktivitetsrapportering	18
3.9 Samverkan med Försäkringskassan	19
4 Försäkringskassans erfarenheter av hur implementeringen har fungerat... ..	20
4.1 Handläggningen den första tiden.....	20
4.2 Utbildning och förberedelser inför regeländringarna	22
4.3 Information till programdeltagare	22
4.4 Deltagarens frånvaro och uppföljning av denna.....	23
4.5 Sanktioner som inte har verkställts.....	24
4.6 Samverkan med Arbetsförmedlingen	24
5 Slutsatser.....	25
5.1 Parallella regelverk	25
5.2 Kartläggningsfasens längd	25
5.3 Programdeltagarnas frånvaro från insatser	26
5.4 Aktivitetsrapportering	26
5.5 Rutin för sanktioner som inte har verkställts	28
5.6 Samverkan mellan myndigheterna.....	28
5.7 IAF kommer att granska utbildningsplikten och handläggningen av sanktioner	28
6 Uppföljning	30
7 Käll- och litteraturförteckning	31



Sammanfattning

Den 1 januari 2018 ändrades regelverket för vissa nyanlända invandrares etablering i arbetslivet och samhället. I samband med detta utökades IAF:s uppdrag till att även ha tillsyn över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning som rör sanktioner inom etableringsersättningen. Den här rapporten är IAF:s första på detta tema och ger en övergripande bild av hur Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har implementerat regeländringarna.

IAF har under mars–april 2018 intervjuat arbetsförmedlare och handläggare från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Huvudkontoren har svarat på skriftliga frågor som har följts upp med videomöten.

Antalet deltagare i det nya etableringsprogrammet har inledningsvis varit relativt få, alltså också antalet ärenden som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har handlagt. Utifrån granskningen anser IAF att implementeringen av regeländringarna inom etableringsersättningen generellt har fungerat bra. Men IAF har identifierat områden som innebär risker för regeltillämpningen. Följande är några av IAF:s slutsatser.

Lokala förutsättningar kan påverka tiden i kartläggningsfasen

Det har framkommit att lokalkontoren har olika förutsättningar som kan påverka tiden i kartläggningsfasen, till exempel varierar kötiden till sfi mellan kommunerna. IAF anser att tiden i kartläggningen inte ska vara längre än den tid det tar att kartlägga en persons behov av insatser och att få ett personnummer. Tiden ska inte styras av andra faktorer. Det är viktigt utifrån likabehandling att Arbetsförmedlingen följer upp deltagarnas tid i kartläggningsfasen.

Viktigt att programdeltagarnas frånvaro följs upp

Det har framkommit att Arbetsförmedlingen lägger samman (buntar) underrättelser på ett sätt som innebär en risk för att Försäkringskassan inte får kännedom om all olovlig frånvaro. Arbetsförmedlingen får inte heller uppgifter om frånvaro från till exempel sfi-anordnare och kan inte fullt ut följa upp frånvaron. För att minska risken för felaktiga utbetalningar anser IAF att det är viktigt att:

- Arbetsförmedlingen fortsätter att utveckla sin uppföljning av anmälan om frånvaro och samverkar med Försäkringskassan när det gäller uppgifter om olovlig frånvaro.
- Försäkringskassan fortsätter att utveckla sin uppföljning av olovlig frånvaro.



Risker i handläggningen av aktivitetsrapporter

IAF har identifierat några brister i Arbetsförmedlingens handläggning av aktivitetsrapporter som kan påverka likabehandlingen av programdeltagare. Ett exempel är att datum för aktivitetsrapportering har flyttats fram utan att det finns stöd för det i regelverket. IAF anser att Arbetsförmedlingen ska säkerställa likabehandling av programdeltagare oavsett kontor.

Ökad samverkan kan bidra till en effektivare hantering

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan sker i dag men handläggarna har uttryckt ett behov av ökat informationsutbyte. IAF anser att det är viktigt med samverkan och informationsutbyte mellan myndigheterna. En ökad samverkan och ett ökat informationsutbyte skulle kunna bidra till en effektivare hantering och förhindra att programdeltagare hänvisas fram och tillbaka mellan myndigheterna.

IAF kommer att granska utbildningsplikten och handläggningen av sanktioner

Den här granskningen kräver ingen åtgärd från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan i nuläget. Men IAF har identifierat områden som innebär risker för regeltillämpningen som myndigheterna bör beakta. IAF kommer att gå vidare med att granska utbildningsplikten och handläggningen av sanktioner inom etableringsersättningen.



1 Inledning

För att harmonisera reglerna för nyanlända med de som gäller för övriga arbetssökande ändrades regelverket för vissa nyanländas etablering den 1 januari 2018 och etableringsprogrammet blev ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Regeländringarna innebär i korthet att

- huvuddelen av reglerna flyttades från lag till förordning
- den tidigare rättigheten till en etableringsplan ersattes med en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program, etableringsprogrammet
- ett sanktionssystem infördes som motsvarade det som sedan den 1 mars 2015 har gällt för de som har aktivitetsstöd och utvecklingsersättning
- handläggningen av etableringsersättningen flyttades från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan.

I samband med att regeländringarna infördes fick IAF ett utökat uppdrag: att ha tillsyn över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning som rör sanktioner inom etableringsersättningen.

Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans implementering av regeländringarna i respektive organisation lägger grunden för den kommande tillämpningen, och ger förutsättningar för den avsedda likabehandlingen av arbetssökande oavsett ersättningsform.

1.1 Syfte och frågor

Syftet med den här granskningen var att undersöka hur Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har implementerat regeländringarna inom etableringsersättningen. Granskningen har även omfattat områden som inte är direkt kopplade till etableringsersättningen för att ge en så heltäckande bild som möjligt av implementeringen.

Granskningen har utgått från följande frågor:

- Har Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans implementering av regeländringarna fungerat?
- Har Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kunnat tillämpa de nya reglerna den första tiden¹?

¹ Med den första tiden avser IAF 1 januari–31 mars 2018.



1.2 Metod och genomförande

IAF har ställt ett antal skriftliga frågor till representanter för Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans huvudkontor². Frågorna följdes upp vid intervjuer via videomöten.

IAF har genomfört nio intervjuer för att få en bild av hur handläggarna anser att det har gått att tillämpa reglerna den första tiden³. Sju av intervjuerna var med Arbetsförmedlingen, varav en med handläggare på enheten Ersättningsprövning och resterande med arbetsförmedlare på lokalkontoren. Urvalet av arbetsförmedlingskontor gjorde IAF utifrån mängden inskrivna i etableringsprogrammet och för att få en geografisk spridning. När det gäller Försäkringskassan intervjuade IAF handläggare från två av de tre geografiska områden som handlägger etableringsersättning. Vid varje intervju deltog tre handläggare eller arbetsförmedlare⁴. De intervjuade har haft möjlighet att faktagranska en sammanfattning av intervjuerna.

IAF har tagit fram statistik för de tre första månaderna för att ge en översiktlig bild av antalet inskrivna i etableringsprogrammet och hur många som har omfattats av underrättelser⁵, sanktioner och avstängningar. Försäkringskassan har levererat statistik till IAF om sin del, medan IAF har tagit fram övrig statistik från AF-databasen.

1.3 Rapportens disposition

Kapitel 2 innehåller en beskrivning av de huvudsakliga regeländringarna samt relevanta delar av reglerna för etableringsprogrammet. Kapitel 3 och 4 inleds med en beskrivning av respektive aktörs ansvarsområde och sammanfattar sedan det som kommit fram vid intervjuerna och av de skriftliga frågorna. Avsnitten tar upp hur Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har bedrivit genomförandet i den egna organisationen och hur de har upplevt att det har fungerat den första tiden. Kapitel 5 är en slutdiskussion där IAF presenterar sina slutsatser. Rapporten avslutas med kapitel 6, där IAF beskriver det fortsatta arbetet.

² När IAF skriver Försäkringskassans huvudkontor menas i denna rapport avdelningen Nationell tandvård, internationell vård och arbetsmarknadsstöd.

³ Intervjuerna genomfördes mellan 26 mars och 6 april 2018.

⁴ Vid en intervju var det två deltagare.

⁵ Arbetsförmedlingen använder benämningen meddelande om underrättelser.

2 Regeländringarna och regler för etableringsprogrammet

Av regeringens proposition 2016/17:175 *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet* framgår att syftet med regeländringarna inom etableringen var att harmonisera regelverket med de regler som sedan tidigare gäller för övriga arbetssökande. Regeländringarna förväntas innebära en ökad flexibilitet och effektivitet, utökade möjligheter att göra snabbare anpassningar av regelverket och mindre administration för berörda myndigheter.

Enligt övergångsbestämmelser kommer de gamla reglerna fortsätta att gälla för de deltagare som har fått en etableringsplan före den 1 januari 2018. När beslutet om etableringsplan löper ut, kommer dessa deltagare kunna få ett beslut om etableringsprogrammet enligt de nya reglerna, om deltagaren fortfarande har tid kvar inom etableringen. Under två års tid kommer det därför att vara två parallella regelverk inom etableringsuppdraget.⁶

Det här kapitlet sammanfattar de huvudsakliga regeländringarna som regeringen föreslog i sin proposition och som beslutades i juni 2017. Kapitlet innehåller även en kort redogörelse för relevanta delar av regelverket för etableringsprogrammet.

2.1 Nya regler från den 1 januari 2018

Etableringsplanen ersattes med ett arbetsmarknadspolitiskt program

Före regeländringarna hade de nyanlända som tillhörde målgruppen för etableringen rätt till en etableringsplan, nu ska de istället anvisas till etableringsprogrammet. Etableringsplanen skulle upprättas tillsammans med den nyanlända, och detta kunde enligt regeringens proposition tolkas som att Arbetsförmedlingen och den nyanlända skulle vara eniga i planens innehåll och omfattning.

Harmoniseringen med de övriga arbetsmarknadspolitiska programmen innebär att de nyanlända, i likhet med övriga arbetssökande, ska få en individuell handlingsplan⁷ i stället för en etableringsplan. Arbetsförmedlingen ska, enligt regeringens proposition, kunna bestämma över handlingsplanens innehåll även om den sökande har en annan uppfattning.

⁶ Prop. 2016/17:175 *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet*.

⁷ Arbetsförmedlingen har valt att kalla individuell handlingsplan för *individuell planering*. IAF använder genomgående benämningen *individuell handlingsplan* i den här rapporten.



Ett sanktionssystem infördes

De programdeltagare som får aktivitetsstöd och utvecklingsersättning har haft ett sanktionssystem sedan den 1 mars 2015. Detta gäller numera även för deltagare i etableringsprogrammet. Sanktionssystemet innebär att programdeltagare kan stängas av från rätten till ersättning ett visst antal dagar om de missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.

De sanktioner som Arbetsförmedlingen tidigare har kunnat besluta om inom etableringen var att sätta ned ersättningen om den nyanlända hade ogiltig frånvaro från aktiviteter i etableringsplanen. Arbetsförmedlingen kunde även besluta om att rätten till en etableringsplan skulle upphöra om en nyanländ utan godtagbart skäl avvisade ett erbjudet lämpligt arbete.⁸

Försäkringskassan har tagit över handläggningen av etableringsersättningen

Arbetsförmedlingen har tidigare haft i uppdrag att besluta om etableringsersättning, medan Försäkringskassan har betalat ut den⁹. För att minska administrationen hos Arbetsförmedlingen, flyttades vid årsskiftet även beslutsfattandet av ersättningen till Försäkringskassan. Den nyanlända som tidigare lämnat månadsredovisningar till Arbetsförmedlingen ska nu i stället lämna en ansökan om ersättning till Försäkringskassan.

Skyldighet att lämna en aktivitetsrapport en gång i månaden

De nyanlända som deltar i det nya etableringsprogrammet ska lämna aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen en gång i månaden. De som kvarstår i etableringsplanen enligt de gamla reglerna ska lämna aktivitetsrapport en gång var sjätte månad.¹⁰

Utbildningsplikt infördes

I samband med att regeländringarna trädde i kraft infördes en utbildningsplikt för nyanlända med kort utbildning.¹¹ Arbetsförmedlingen ska anvisa en nyanländ som har kort utbildning och som på grund av detta inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet att söka och ta del av utbildning för att närma sig arbete. Arbetsförmedlingen har definierat att kort utbildning är sådan utbildning som är lägre än avslutad svenskt gymnasium eller motsvarande¹².

⁸ Detta gäller fortfarande för nyanlända som har en etableringsplan.

⁹ Arbetsförmedlingen har fortfarande detta uppdrag för de deltagare som har en etableringsplan.

¹⁰ AFFS 2016:3 Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa, föreskrifter – Ändring och omtryck av (AFFS 2015:4).

¹¹ Förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹² Arbetsförmedlingens intranät Vis. *Utbildningsplikten*, 2018-04-27.



2.2 Regler för etableringsprogrammet

Efter anvisning till etableringsprogrammet ska den nyanlända under den första tiden delta i en kartläggning och medverka till upprättandet av en individuell handlingsplan¹³. Kartläggningen ska till exempel avse utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och förmåga att delta i insatser inom programmet.¹⁴

Inför upprättande av en individuell handlingsplan ska arbetsförmedlaren göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning och bland annat bedöma om deltagare med kort utbildningsbakgrund omfattas av utbildningsplikten¹⁵.

Därefter går deltagaren vidare till en planering med aktiviteter. Inom ramen för etableringsprogrammet ska den nyanlända ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och samhällsorientering så snart som möjligt efter det att en individuell planering har upprättats. Arbetsförmedlingen kan även bedöma att den nyanlända i stället ska delta i andra insatser inom etableringsprogrammet.¹⁶ Insatserna får omfatta motsvarande 24 månader på heltid och vid beräkningen av tiden ska inte tiden i programmet före det att en individuell handlingsplan upprättats räknas in, det vill säga kartläggningen¹⁷.

Den som deltar i etableringsprogrammet har rätt till etableringsersättning. Under kartläggningen är ersättningsnivån lägre än när deltagaren gått över till en planering med aktiviteter. Under kartläggningen omfattas heller inte deltagaren av sanktionerna inom arbetsmarknadspolitiska program.¹⁸

Deltagare kan få ersättning vid frånvaro från programmet på grund av sjukdom, med undantag för en karenssdag, om de har anmält sjukdomen till Arbetsförmedlingen den första sjukdagen¹⁹. Deltagarna ska även i sin ansökan om ersättning till Försäkringskassan ange att de har varit frånvarande på grund av sjukdom och om sjukdomen är anmäld till Arbetsförmedlingen första sjukdagen. De ska lämna uppgifterna på heder och samvete.²⁰

¹³ De nyanlända som har haft en etableringsplan och går över till etableringsprogrammet kan gå direkt till en planering med aktiviteter.

¹⁴ 11 § förordning (2017:820).

¹⁵ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 8/2017. Etableringsprogrammet. Version 2.0.

¹⁶ 12 § förordning (2017:820).

¹⁷ 15 § förordning (2017:820).

¹⁸ 2 kap. 12–13 §§ och 6 kap. 1 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

¹⁹ 4 kap. 1–3 §§ förordning (2017:819).

²⁰ 10 kap. 2 § förordning (2017:819).



3 Arbetsförmedlingens erfarenheter av hur implementeringen har fungerat

Arbetsförmedlingen har ansvaret för att erbjuda insatser för vissa nyanlända invandrare, för att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet.²¹ I arbetet med sanktionerna har Arbetsförmedlingen ansvar för att underrätta om det kan antas att en programdeltagare inte följt reglerna genom att ha misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet.²² Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning utreder ärendet och beslutar om eventuell sanktion. Om beslutet medför en avstängning från rätten till etableringsersättning, lämnar enheten Ersättningsprövning denna information till Försäkringskassan.

Det här kapitlet sammanfattar det som framkommit vid intervjuerna med handläggare från Arbetsförmedlingen och huvudkontorets svar på IAF:s skriftliga frågor.

3.1 Handläggningen den första tiden

Både Arbetsförmedlingens huvudkontor och arbetsförmedlarna tyckte att det var svårt att svara på hur regeltillämpningen har fungerat under den första tiden, eftersom allt fortfarande var väldigt nytt.

Generellt upplevde arbetsförmedlarna att det har fungerat bra och de flesta såg positivt på att reglerna harmoniserar med övriga arbetsmarknadspolitiska program. Det underlättar att det är liknande regler som gäller för deltagare som senare går över till andra arbetsmarknadspolitiska program.

Inte heller handläggarna på enheten Ersättningsprövning hade upplevt några svårigheter den första tiden. De uppgav att ärendemängden ännu inte hade ökat vid tiden för intervjun. Huvudkontoret uppgav att enheten Ersättningsprövning under de två första månaderna, januari–februari 2018, fått

Antal underrättelser och sanktioner januari–mars 2018

Totalt antal underrättelser: 2 637

Sanktioner: 1 709

Avskrivningar: 763

Felregistreringar: 124

Under utredning: 41

Den vanligaste orsaken är ”utan godtagbart skäl inte lämnat aktivitetsrapport”: 2 306

Antalet underrättelser har successivt ökat från 170 i januari till 1 946 i mars.

Källa: AF-databasen

²¹ Prop. 2016/17:175 s. 54.

²² 6 kap. 2–4 §§ förordning (2017:819).



meddelanden med fel orsaksgrund²³. Det var inte några stora volymer, men innebar ett visst merarbete för enheten Ersättningsprövning. Arbetsförmedlingen uppgav att det är inlärningsstid för de arbetsförmedlare som inte tidigare har arbetat med sanktionssystemet.

Flera av arbetsförmedlarna tyckte att handläggningen generellt är mer administrativt krävande efter regeländringarna trots att syftet var att det skulle bli mindre administration. Arbetsförmedlarna menade att de egentligen bara har bytt ut vad som ska administreras. Försäkringskassan har tagit över handläggningen av ersättningen, men i stället ska Arbetsförmedlingen ta hand om aktivitetsrapporterna. Det försvårar även handläggningen att ha två parallella regelverk, etableringsplan och etableringsprogrammet (se avsnitt 3.4).

3.2 Utbildning och förberedelser inför regeländringarna

Arbetsförmedlingen har under 2017 och fram till april 2018 arbetat i projektform med implementeringen av regeländringarna och de nya förordningarna.

Arbetsförmedlingen tycker inte att regeländringarna innebär någon ny hantering för dem, eftersom sanktionssystemet redan har funnits för andra arbetsökande. Reglerna är alltså redan genomförda och ingår i ordinarie verksamhet, rutiner och flöden. Förändringarna har inneburit att det har tillkommit en ny målgrupp och några nya sanktionsgrunder.

Enligt en "pulsmätning" som Arbetsförmedlingen genomförde internt i december 2017, var verksamheten väl förberedd att hantera de nya förordningarna som gäller etableringsprogrammet.

Med anledning av de nya förordningarna har Arbetsförmedlingen reviderat flera handläggarstöd.²⁴ Dessutom har Arbetsförmedlingen tagit fram ett nytt handläggarstöd för etableringsprogrammet som beslutades den 22 december 2017. I april 2018 reviderades handläggarstödet²⁵ och har enligt huvudkontoret blivit tydligare och enklare.

Antal inskrivna 31 mars 2018

I kartläggning: 1 685

I planering med aktiviteter:
10 402

Totalt: 12 087

Av de inskrivna som var i planering med aktiviteter (10 402) hade 4 598 en individuell handlingsplan.

Av de som var inskrivna i programmet den 31 mars 2018 hade 6 478 haft en etableringsplan tidigare.

Källa: AF-databasen

²³ Arbetsförmedlare skickade meddelande med orsaksgrunden att deltagaren hade missat ett möte när det egentligen handlade om att personen inte hade deltagit i en insats.

²⁴ Två av de handläggarstöd som har reviderats och som berör sanktioner är AFHS 4/2015 *Sanktioner enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser* och AFHS 6/2017 *Meddelande till enheten Ersättningsprövning*.

²⁵ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 8/ 2017. *Etableringsprogrammet*. Version 2.0.



3.2.1 Utbildning för handläggare

Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor har både arbetsförmedlare och chefer fått utbildning i form av en studieguide med fokus på de nya förordningarna. Utöver det har dialogmaterial, självstudier, seminarium via webben och livechattar funnits tillgängligt på Arbetsförmedlingens intranät Vis. Arbetsförmedlingen har uppgett att det pågår en utvärdering av utbildningarna, och att vissa förändringar kommer att göras framöver.

De arbetsförmedlare som IAF har intervjuat gav en varierande bild av hur utbildnings- och informationsinsatserna har fungerat. Några av arbetsförmedlarna ansåg att de hade fått tillräckligt med utbildning inför regeländringarna. Andra tyckte att det hade varit för lite utbildning och att den kom för sent²⁶. Framför allt har arbetsförmedlare som tidigare bara arbetat med deltagare med etableringsplan lyft ett behov av ytterligare utbildning av sanktionsreglerna och planeringsverktyget.

Arbetsförmedlarna gav en bild av att uppläggen för utbildningarna på kontoren skiljde sig åt. En del kontor har haft kontinuerliga dialoger och workshoppar, medan andra arbetsförmedlare själva har fått läsa sig till informationen via Arbetsförmedlingens intranät Vis. Flera arbetsförmedlare tyckte att handläggarstödet för etableringsprogrammet kom för sent, vilket försvårade förberedelserna. Men flera nämnde också att det handläggarstöd som kom i slutet av december var omfattande och bra.

Samtliga handläggare på enheten Ersättningsprövning har fått utbildning och deltagit i en workshop om de nya sanktionsreglerna. De intervjuade uppgav att de på enheten också har en kontinuerlig dialog och veckomöten med ärendedragningar. Det framgick även att enheten Ersättningsprövning har rekryterat nya handläggare inför den 1 januari 2018. Alla handläggare på enheten arbetar med samtliga ersättningsformer.

3.3 Information till programdeltagare

Arbetsförmedlingens huvudkontor har beskrivit att de tagit fram material för att informera sökanden, framför allt via Arbetsförmedlingens webbplats. Där finns information om etableringsprogrammet och aktivitetsrapportering tillgänglig på sju språk. Även filmer och powerpointpresentationer togs fram som arbetsförmedlarna kunde använda.

Huvudkontoret ansåg att de fick arbeta under tidspress, och att det var svårt att hinna gå ut med material tidigare eftersom förordningarna beslutades runt midsommar 2017. De behövde gå igenom materialet och tolka reglerna innan informationen kunde lämnas vidare i organisationen.

²⁶ Arbetsförmedlingens huvudkontor har uppgett att detta var på grund av sena regeringsbeslut och tolkningar från Arbetsmarknadsdepartementet.



Att handläggarsstödet kom sent menade flera av de intervjuade arbetsförmedlarna försvårade för dem att gå ut med information i tid till deltagarna. De tyckte att det varit särskilt svårt med information till de deltagare som har gått från etableringsplan till etableringsprogrammet. Det har bland annat varit svårt för deltagarna att förstå att de ska söka tilläggsersättningar på nytt. Flera av de som har intervjuats tog även upp att en del deltagare har svårt att ta till sig skriftlig information på grund av läs- och skrivsvårigheter.

3.4 Parallella regelverk i två år

För att säkerställa att ärenden handläggs utifrån rätt regler och styrdokument har Arbetsförmedlingen under hösten 2017 arbetat med att definiera skillnader och likheter mellan insatser inom etableringsplan och etableringsprogrammet.

Enligt arbetsförmedlarna innebär det visserligen ett merarbete för dem att ha två parallella regelverk, men svårigheterna drabbar främst deltagarna. Vid alla intervjuer tar arbetsförmedlarna upp att många deltagare har haft svårt att veta vad som gäller, särskilt de personer som tidigare har haft en etableringsplan eller de som jämför sin situation med anhöriga eller vänner som har en etableringsplan. Arbetsförmedlingen har informationsträffar för dessa personer och för nya deltagare, men det är ändå svårt för deltagarna. Problem som uppstått har bland annat varit att deltagarna skickat in månadsredovisning till Arbetsförmedlingen, i stället för en ansökan om ersättning till Försäkringskassan.

3.5 Kartläggningsfasen

Etableringsprogrammet inleds med att Arbetsförmedlingen kartlägger deltagarens erfarenheter, kompetenser och förutsättningar för etablering. Kartläggningsfasen ska enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor inte vara längre än den tid som det tar att kartlägga deltagarens behov. Om deltagaren inte fått personnummer kan han eller hon inte övergå till planering med aktiviteter²⁷. När arbetsförmedlaren tar beslut om kartläggning och om beslutsperioden överstiger två månader får förmedlaren en signal i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem, AIS. Arbetsförmedlingen har använt två månader som ett riktmärke för kartläggningsfasens längd och när deltagaren ska gå över till planering med aktiviteter.

Av intervjuerna med arbetsförmedlarna framkom att deltagarnas tid i kartläggningsfasen varierar, oftast mellan två veckor till två månader. Vid en intervju framkommer det att ett kontor har problem med långa kötider till sfi och till barnomsorgen.²⁸ Det gör att kartläggningsfasen på det kontoret riskerar att pågå upp till tio månader.

²⁷ Arbetsförmedlingens huvudkontor har uppgett att genomsnittstiden för deltagarna att få ett personnummer är 8 veckor.

²⁸ I det uppdaterade handläggarsstödet, AFHS 8/2017. Etableringsprogrammet. Version 2.0. har Arbetsförmedlingen ny tillämpning av regler för anvisning av personer som har barn och ännu inte



Längden på kartläggningen kan enligt arbetsförmedlarna påverkas av bland annat:

- tillgång till arbetsförmedlare (sjukfrånvaro/arbetsbelastning)
- tillgång till tolk
- kö till sfi.

Arbetsförmedlarna uppgav att de försöker hitta andra aktiviteter, som förberedande utbildning eller praktik vid långa väntetider till sfi. Men om arbetsförmedlarna inte hittar någon annan aktivitet, blir deltagaren kvar i kartläggningsfasen.

Ett annat kontor uppgav att de har valt att ställa mer krav på programdeltagarna att vara förberedda inför kartläggningssamtalet. De ska bland annat registrera sina arbetsmeriter och sin arbetslivserfarenhet på en cv-databas för nyanlända²⁹ samt skaffa bank-id. Längden på kartläggningsfasen påverkas därför av hur snabbt deltagarna förbereder sig inför detta samtal. Samma kontor har valt att deltagaren vid kartläggningssamtalet ska ha ett personnummer.

3.6 Utbildningsplikten

Arbetsförmedlingens huvudkontor uppgav att myndigheten följer upp utbildningsplikten genom deltagarnas aktivitetsrapporter, löpande statistik, stickprov och dialog med verksamheten. Om behov uppstår arbetar Arbetsförmedlingen fram förtydliganden och stödmaterial. De har till exempel i april 2018 tagit fram ett processtöd för arbetsförmedlarna gällande utbildningsplikten.³⁰ Huvudkontoret uppgav att de arbetar med systemstöden för att det ska bli lättare att följa upp anvisningarna.

Arbetsförmedlarnas bild är att utbildningsplikten inte innebär några större skillnader från tidigare. Det finns positiva aspekter som att det blir mer enhetligt, uppföljningsbart och tydligt för deltagaren vad som förväntas. Det verkar inte vara några större problem med att bedöma om en deltagare ska omfattas av utbildningsplikten.

Arbetsförmedlarna uppgav att det är sfi som är aktuellt för de flesta deltagarna i etableringsprogrammet, precis som tidigare. Arbetsförmedlarna menade att det inte finns fler utbildningar i dag att anvisa till än vad som fanns innan utbildningsplikten infördes. I det nya processtödet, som har kommit efter att intervjuerna

fått barnomsorg. Förändringarna innebär att deltagarna kan anvisas på deltid, för att ge kvinnor och män lika möjligheter att delta i etableringsprogrammet.

²⁹ Cv-databas för nyanlända som sedan den 9 maj 2018 är stängd och under översyn av Arbetsförmedlingen enligt information från Arbetsförmedlingens intranät Vis (Arbetsförmedlingen ser över Jobskills 2018-05-09).

³⁰ Nytt material på Arbetsförmedlingens intranät Vis efter intervjuerna: Handläggningsprocessen Af-2018/0006 5978.



genomfördes, framgår att det inte är tillräckligt att den sökanden bara tar del av sfi och samhällsorientering.

En fråga som flera arbetsförmedlare ansåg skulle behöva tydliggöras är om utbildning ska vara verifierad eller inte när utbildningsnivån ska bedömas. Det är oklart för arbetsförmedlarna om de ska kräva intyg som styrker att utbildning har genomförts eller bara gå på det deltagaren uppger.

3.7 Frånvaroanmälan

Programdeltagare ska anmäla frånvaro via en ny webbapplikation eller telefon³¹. Arbetsförmedlingens huvudkontor har meddelat att webbapplikationen inte är helt optimerad utifrån uppföljningssyfte och att de arbetar med att ta fram ett verktyg för att kunna följa upp frånvaroanmälan bättre. Det finns inte någon plan för när en bättre lösning kan finnas tillgänglig.

Arbetsförmedlarna ansåg inte att det är några större skillnader från hur det fungerar inom etableringsplan, men flera uppgav att deltagarna sällan anmäler frånvaro till Arbetsförmedlingen. Om en deltagare har aktiviteter hos en anordnare som använder systemstödet KA-webbstöd³², får Arbetsförmedlingen information om frånvaro. Men arbetsförmedlarna får sällan någon information om frånvaro från andra anordnare, till exempel sfi-anordnare, och när de får det kan informationen vara flera månader gammal.

Det framgick av intervjuerna att det skiljer sig åt hur informationsutbytet om frånvaron mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen fungerar, ofta verkar det vara snabbare återkoppling i de mindre kommunerna. Flera arbetsförmedlare ansåg att det finns ett behov av att få närvaro från sfi-anordnare. Det finns inte några klara rutiner för hur arbetsförmedlarna ska göra om de i efterhand får veta att en deltagare som har fått ersättning har varit frånvarande.

Arbetsförmedlingens huvudkontor uppgav att Arbetsförmedlingen inte har någon möjlighet att kräva att till exempel sfi-anordnare eller folkhögskolor ska meddela frånvaro. Det är skillnad mot de kompletterande aktörerna som Arbetsförmedlingen betalar för en tjänst och kan kräva uppföljning av. Huvudkontoret menade att det inte är närvaron som är viktigast, utan om deltagaren klarar sina prov och utvecklas som det är tänkt.

3.7.1 Buntning av ärenden

Arbetsförmedlingen uppgav att om det finns flera underrättelser inom samma sanktionstrappa där beslut inte är fattade läggs dessa samman, så kallad buntning.

³¹ Frånvaroanmälan via webben dokumenteras automatiskt i en daganteckning i AIS och via telefon skrivs daganteckning i AIS manuellt.

³² KA Webbstöd gör det möjligt för Arbetsförmedlingen och dess leverantörer av utbildningar och tjänster att utbyta information om ärenden, handlingar och betalningsunderlag.



Det ärendet med äldst händelsedatum utreds först. De andra ärendena och tillkommande ärenden under utredningstiden läggs som vilande. Om beslut om sanktion fattas i det äldsta ärendet avskrivs övriga ärenden. Om inte det äldsta ärendet leder till en sanktion utreds den näst äldsta underrättelsen. Men efter dialog med Försäkringskassan gör Arbetsförmedlingen avsteg från den här rutinen när det gäller ärenden om olovlig frånvaro.

Avsteget innebär att när en underrättelse om olovlig frånvaro blir huvudärende, ska systemet kontrollera om det finns andra sanktionsärenden på samma grund som blir underärenden. Även frånvarodagarna i dessa underärenden utreds i huvudärendet. Avsteget görs för att Försäkringskassan i så hög utsträckning som möjligt ska få uppgifter om dagar med olovlig frånvaro.

3.8 Aktivitetsrapportering

När intervjuerna genomfördes hade Arbetsförmedlingen inte hunnit få in några stora volymer av aktivitetsrapporter. Antalet deltagare som ska lämna in aktivitetsrapport har först på senare tid ökat. De som intervjuades har beskrivit att deltagarna överlag har lämnat in aktivitetsrapporter i tid. Det har främst varit problem för de som tidigare har haft en etableringsplan och de som har svårigheter att skriva.

Ett kontor har uppgett att det endast är möjligt att lämna in aktivitetsrapporten på papper eller muntligt om det finns en överenskommelse mellan deltagaren och ansvarig handläggare. Samma kontor har också uppgett att de flyttar fram datumet för aktivitetsrapportering med en månad för nya deltagare inom programmet, för att ge dem tid på sig att förstå hur de ska göra och för att skaffa bank-id.

Både huvudkontoret och arbetsförmedlarna tog upp att det har varit problem med datum för aktivitetsrapportering i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem AIS, och att det har lett till felaktiga underrättelser. Enligt intervjun med enheten Ersättningsprövning har den vanligaste orsaken till en underrättelse varit att sökanden inte har lämnat in en aktivitetsrapport. Flera av dessa har visat sig vara felaktiga, eftersom systemet har skickat en underrättelse trots att deltagaren först en månad senare skulle ha behövt redovisa sin aktivitetsrapport. Därför har ärendena avskrivits. Det här problemet har främst uppstått bland de deltagare som tidigare haft en etableringsplan och då rapporterat var sjätte månad.

Arbetsförmedlingens huvudkontor gick ut med information om att arbetsförmedlarna manuellt måste ändra datum för aktivitetsrapporteringen. Efter det uppger huvudkontoret att problemet verkar ha blivit mindre.

3.8.1 Granskning av aktivitetsrapporter

Några av de som IAF har intervjuat beskrev att det till en början har varit prioriterat att få in aktivitetsrapporterna, granskningen av dem har kommit i andra hand. Ett kontor hade inte hunnit med att granska, eftersom de hade haft för mycket att göra.



Hälften av de intervjuade arbetsförmedlarna tog upp frågan om hur de ska se på innehållet i aktivitetsrapporterna. Kvaliteten varierar, och ofta skriver deltagarna bara vilken aktivitet de har deltagit i och missar att beskriva sitt arbetssökande. Deltagare inom etableringsprogrammet kan ha svårt med språket, och arbetsförmedlarna har diskuterat hur hårda de ska vara i sina bedömningar.

3.9 Samverkan med Försäkringskassan

Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor finns det en pågående samverkan med Försäkringskassan på ledningsnivå och mellan handläggare från huvudkontoren.

De arbetsförmedlare och handläggare från enheten Ersättningsprövning som IAF intervjuat uppgav att det på deras kontor inte sker någon strukturerad samverkan utan kontakt sker bara i specifika ärenden. Enheten Ersättningsprövning har planer på att utse några kontaktpersoner för att samverka med Försäkringskassan i olika frågor.

Vid alla intervjuer lyfte arbetsförmedlarna att de skulle önska ett ökat informationsutbyte med Försäkringskassan. Flera berättade att deltagarna vänder sig till Arbetsförmedlingen med frågor som rör Försäkringskassans område. Arbetsförmedlarna uppgav att de ibland hänvisar deltagarna vidare, men att de försöker att vara serviceinriktade och hjälpa deltagarna för att de inte ska hänvisas fram och tillbaka mellan myndigheterna.



4 Försäkringskassans erfarenheter av hur implementeringen har fungerat

Försäkringskassan ansvarar för att besluta om etableringsersättning och att verkställa beslut som Arbetsförmedlingen har fattat om att stänga av programdeltagare från rätten till etableringsersättning. Försäkringskassan ansvarar även för beslut om att stänga av deltagare som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter som påverkar rätten till ersättning.³³

Det här kapitlet sammanfattar det som framkommit vid intervjuerna med handläggare från Försäkringskassan och huvudkontorets svar på IAF:s skriftliga frågor.

4.1 Handläggningen den första tiden

Handläggarna på Försäkringskassan uppgav att det nya sanktionssystemet inom etableringen inte inneburit några större förändringar för handläggningen utan har till stor del hanterats på samma sätt som för deltagare med aktivitetsstöd. De nya reglerna hanteras med ungefär samma antal medarbetare och arbetet har plockats in i den befintliga hanteringen enligt samma regler som för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

IT-systemen har uppdaterats för att kunna ta emot beslut om sanktioner för deltagare i etableringsprogrammet. Beslut där det inte finns avstängningsdagar (varningar) visas också om det finns dagar med olovlig frånvaro. Initialt hade man under de två första veckorna efter införandet problem med buggar i systemet kopplade till ersättningarna. Men de upptäcktes på ett tidigt stadium och ska inte haft någon

Försäkringskassans statistik

Antal mottagna beslut om sanktioner januari–mars 2018: cirka 100³⁴

I början av maj 2018 gick det ännu inte att få fram andelen verkställda beslut.

Försäkringskassan hade under 2018 (till och med den 7 maj) påbörjat 18 kontrollutredningar på grund av misstanke om att programdeltagaren lämnat oriktiga och vilseledande uppgifter.

En av dessa utredningar har lett till ett återkrav och indragen ersättning men ingen avstängning. Resterande har avslutats utan åtgärd eller är under utredning.

Källa: Försäkringskassan

³³ Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

³⁴ Försäkringskassan kan inte ange en exakt siffra. De har fått in ungefär dubbelt så många så kallade impulser om sanktioner från Arbetsförmedlingen, men i de flesta fall finns det två beslut för varje sanktion (ett preliminärt beslut och ett slutgiltigt beslut).

påverkan på sanktionerna inom etableringsersättningen.

Handläggarna beskrev vid intervjuerna den första tiden som tämligen friktionsfri, och hanteringen av etableringsersättningen har inte nämnvärt stuckit ut från hanteringen av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Däremot upplevde vissa av handläggarna att den administrativa bördan har ökat. Det beror, dels på att kundgruppen blivit större, dels på förändringar när utbetalningarna ska ske varje månad, vilket har krympt tiden för handläggningen³⁵. En handläggare nämnde också att trycket på kundtjänst tycks ha ökat med längre kötider som följd.

Under januari fick Försäkringskassan ett antal ansökningar från personer som inte tillhörde etableringsprogrammet. Handläggarna misstänkte att det skett någon miss i kommunikationen från Arbetsförmedlingen och att alla deltagare, även de som inte omfattades av programmet, fått information om att de skulle söka ersättning hos Försäkringskassan.³⁶ Detta innebär ett merarbete för handläggarna eftersom de hade ett stort antal felaktiga ansökningar som behövde hanteras.

I övrigt beskrev de intervjuade handläggarna att det verkar ha fungerat bra för deltagarna att ansöka om etableringsersättning. Majoriteten tycks ha förstått hur systemet fungerar och har ansökt om ersättning i god tid, medan en mindre grupp har missat. Enligt handläggarna skiljer det inte ut sig från övriga program.

4.1.1 Arbetet med avstängningar

Handläggarna uppgav att de vid handläggning av avstängning går på den informationen som Arbetsförmedlingen lämnar. Det har blivit tydligare eftersom de numera får orsaken till sanktionen från Arbetsförmedlingen, exempelvis uteblivet besök. Försäkringskassan behöver inte längre lämna någon kommunikering med information till deltagaren, utan kan gå direkt till beslut.

Den negativa aspekt som handläggarna beskrev är när det kommer in flera sanktioner i samma ärende, eftersom en sanktion måste löpa ut innan en ny kan träda i kraft. Handläggarna upplever systemet som lite tandlöst mot deltagare som upprepat missköter sig och får en 45-dagars avstängning gång på gång. Detta innebär en tidskrävande hantering för handläggarna.

Försäkringskassan uppgav att i samband med de nya reglerna stärktes uppföljningen, genom att sanktioner numera är en mer framträdande nyckelkontroll som följs upp löpande. Hur väl Försäkringskassan utför sina kontroller följs upp genom särskild uppföljning på myndighetsnivå tre gånger per

³⁵ Ansökan om etableringsersättning ska skickas in senast den 7:e varje månad för utbetalning den 26:e samma månad.

³⁶ Den kompletterande intervjun med Arbetsförmedlingens huvudkontor den 20 april 2018 bekräftade att vissa lokalkontor av misstag skickat ut information om att ansökan ska göras till Försäkringskassan till alla etableringsdeltagare, även de som omfattas av etableringsplan.



år och i en årlig kvalitetsanalys. Detta gäller för samtliga sanktioner, inte specifikt etableringsersättningen.

4.2 Utbildning och förberedelser inför regeländringarna

Försäkringskassan tog innan utgången av 2017 fram en ny process och vägledning som alla handläggare fått tid till att läsa in sig på³⁷. Två nya utbildningar togs fram till den 1 september 2017: dels en webbaserad grundutbildning, dels en lärarledd vidareutbildning. Utöver utbildningarna genomfördes i november 2017 en workshop för att handläggarna skulle lära sig mer om förändringarna i handläggningen. Försäkringskassans specialister har haft dragningar om förändringarna av etableringsersättning. Överlag anser de handläggare som intervjuats att utbildningsinsatserna vid införandet varit tillräckliga utifrån det behov som funnits.

Handläggarna gav vid intervjuerna en bild av att vägledningen är tillräcklig men att det finns vissa luckor. Handläggarna upplever sällan luckorna som ett problem, men det kan vara svårt för en nyanställd att förstå hur hanteringen ska gå till i de fall som tillhör undantagen.

4.3 Information till programdeltagare

Enligt Försäkringskassan publicerades information under december 2017 på Försäkringskassans webbplats. Informationen fanns också översatt till arabiska. Liknande information fanns på Försäkringskassans Facebook-sida, även den tillgänglig på arabiska.

Handläggarna uppgav vid intervjuerna att information har skickats ut till deltagarna via brev. I övrigt har den mesta informationen presenterats på webbplatsen. Det har kommit in en del frågor till kundtjänst, där deltagare uppgett att de inte har fått information, vilket enligt vissa handläggare kan bero på att en del programdeltagare inte är vana vid att ta till sig information digitalt via webbplatsen.

Vidare framkom vid en av intervjuerna att det varit en del missförstånd om inlämningsdatumet för att söka ersättning efter förändringen i när utbetalning ska ske. Det har medfört att en del deltagare har drabbats ekonomiskt genom att de fått för lite ersättning någon månad när de inte förstått vad ändringen inneburit.

På ett av kontoren upplevde handläggarna att det kom in mycket frågor från deltagare som Försäkringskassan inte kunde svara på, eftersom det var Arbetsförmedlingen som ägde frågan. Då hänvisade handläggarna dem dit i stället. En svårighet var att Försäkringskassans handläggare inte visste vilken information deltagaren hade fått från Arbetsförmedlingen. Handläggarna menade

³⁷ Process 2017: 03, version 1.1, Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och Vägledning 2017:2, version 1 Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.



att det kunde vara bra med någon form av verifikation av vilken information deltagaren faktiskt hade fått. De såg det som en risk att deltagarna kan hamna mellan stolarna när myndigheterna hänvisar personer mellan varandra, när de anser att det är den andra parten som äger svaret på frågan.

4.4 Deltagarens frånvaro och uppföljning av denna

4.4.1 Frånvar oanmälan

Ansaret för att följa upp att deltagaren anmält frånvaro korrekt ligger enligt Försäkringskassan hos Arbetsförmedlingen. Om anmälan inte görs ska Arbetsförmedlingen besluta om sanktion. Försäkringskassan har ingen skyldighet att kontrollera frånvaron. Arbetsförmedlingen skickar information om olovlig frånvaro till Försäkringskassan via sanktioner.

Handläggarna uppgav vid intervjuerna att de helt går på de uppgifter som de sökande lämnar på heder och samvete vid ansökan om ersättning. Någon generell efterkontroll av uppgifterna sker inte, men vissa stickprovskontroller görs av utsedda handläggare. Om det skulle framkomma att deltagaren anmält frånvaron för sent eller felaktigt riskeras ersättningen för hela sjukperioden.

4.4.2 Uppföljning av frånvaro

Försäkringskassan uppgav att stickprovskontrollerna kommer att utvecklas mer framöver, eftersom de funnit relativt många ärenden där deltagaren gjort fel. De har hittills sett att det är många som inte har anmält frånvaron till Arbetsförmedlingen och dessa får då avslag på ansökan om ersättning. Varje månad planerar man att kontrollera 1 000 ärenden, men få av dessa har anmält frånvaro. Försäkringskassan planerar därför att specifikt söka ut sådana ärenden där deltagare har anmält frånvaro. Försäkringskassan får ingen direkt signal från applikationerna, och intresserar sig bara för dem som faktiskt söker ersättning, vilket de anser är viktigt utifrån den nya dataskyddsförordningen (GDPR)³⁸.

4.4.3 Informationsutbyte vid frånvaro

Försäkringskassan upplevde att hanteringen av olovlig frånvaro är otydlig hos Arbetsförmedlingen. Med anledning av att Arbetsförmedlingen buntar ärenden, får Försäkringskassan inte alla uppgifter om olovlig frånvaro via den överenskomna digitala rutinen. I stället kommer uppgifter via impulser om felaktig utbetalning till kontrollavdelningen på Försäkringskassan och måste hanteras manuellt. Det förekommer också att uppgifter lämnas via telefon till kundtjänst, och därmed finns tillgängliga i ärendet men inte via rätt kanal.

³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).



Handläggaren har i de fallen inte alla uppgifter om olovlig frånvaro som behövs för ett korrekt beslut. Försäkringskassan har ett pågående arbete tillsammans med Arbetsförmedlingen om att överlämna uppgifter om olovlig frånvaro via en standardiserad blankett.

4.5 Sanktioner som inte har verkställts

Enligt handläggarna kan inte sanktioner verkställas när deltagaren inte skickar in någon ansökan om ersättning. Sanktionerna ligger då vilande tills dess att förutsättningarna eventuellt ändras.

IAF har i en tidigare rapport³⁹ påtalat att det fanns brister i möjligheterna till uppföljning i Försäkringskassans system av de avstängningar som inte verkställs. Försäkringskassan uppgav i uppföljningen av den rapporten att de skulle testa en rutin för att ta fram statistik över anledningen till varför en sanktion inte har verkställts inom aktivitetsstöd. IAF har i den här granskningen följt upp hur det arbetet har gått, och om Försäkringskassan tillämpar den för statistik inom etableringsersättningen. Försäkringskassan har uppgett att de testat rutinen, men att det inte fanns förutsättningar att införa rutinen i samband med regeländringarna den 1 januari 2018. Försäkringskassan kommer att fatta beslut om att tillämpa rutinen för samtliga förmåner och införa den i processen för handläggningen i juni. I augusti 2018 kommer preliminärt de första siffrorna om detta.

4.6 Samverkan med Arbetsförmedlingen

Enligt Försäkringskassan har samverkan med Arbetsförmedlingen sett olika ut på olika nivåer. På en övergripande strategisk nivå har myndigheterna tagit del av varandras handläggarstöd och kommunikationsinsatser. Försäkringskassan ansvarar för information om ansökan om ersättning och utbetalningar, medan Arbetsförmedlingen ansvarar för information om besluten och programmets innehåll. Försäkringskassan har deltagit i att ta fram Arbetsförmedlingens seminarium på webben för att informera om Försäkringskassans roll i processen.

Handläggarna som arbetar med sanktionerna tycker att informationsöverföringen mellan myndigheterna ibland är bristfällig. När ytterligare information behövs för ett beslut upplever handläggarna svårigheter att få kontakt med rätt arbetsförmedlare. Den här svårigheten beror på att det är svårt att dels veta vem som handlagt ärendet och har relevant information, dels få tag i arbetsförmedlaren. Några handläggare tyckte att det borde gå att utarbeta en rutin för enklare informationsöverföring i ärenden, för att öka effektiviteten och rättssäkerheten.

³⁹ IAF 2016:30 *Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd*.



5 Slutsatser

Denna rapport ger en övergripande bild av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen. Implementeringen av regeländringarna i respektive organisation lägger grunden för den kommande tillämpningen och ger förutsättningar för den avsedda likabehandlingen av arbetssökande oavsett ersättningsform. Reglerna inom etableringsersättningen är fortfarande nya. Denna granskning är därför ett första steg för att se om det finns områden som innebär risker för rättstillämpningen.

Utifrån granskningen anser IAF att implementeringen av regeländringarna inom etableringsersättningen generellt har fungerat bra. Det har framkommit i intervjuer med handläggare att de nya reglerna den första tiden har kunnat tillämpas. Båda myndigheterna har utifrån en begränsad förberedelsestid genomfört utbildningsinsatser, tagit fram handläggarstöd och arbetat med information till deltagare inför regeländringarna. Men IAF har identifierat områden som innebär risker för regeltillämpningen. I detta avsnitt presenteras IAF:s slutsatser utifrån granskningen.

5.1 Parallella regelverk

Det finns svårigheter med att ha två parallella regelverk, etableringsplan och etableringsprogram, framför allt för programdeltagarna. De har svårt att hålla isär dem, trots att arbetsförmedlarna arbetar med att förklara vad som gäller för respektive regelverk. Det har även inneburit mer administration för arbetsförmedlarna.

- ✓ IAF anser att det är viktigt att Arbetsförmedlingen fortsätter att informera deltagarna. Den ökade administrationen på grund av parallella regelverk borde minska allt eftersom deltagare går från etableringsplan till etableringsprogrammet.

5.2 Kartläggningsfasens längd

Kartläggningsfasens längd är inte reglerad, men Arbetsförmedlingen har ett riktmärke på två månader. Av regelverket framgår att deltagarna måste ha ett personnummer för att gå vidare till planering med aktiviteter. Förutom att tiden för att få ett personnummer varierar, framkommer det av intervjuerna med arbetsförmedlare att det även finns andra faktorer som kan påverka tiden i kartläggningsfasen. Lokalkontoren ställer olika krav på deltagarna inför kartläggningssamtalet och tillgången till tolk varierar liksom kötiderna till sfi.

Det finns en risk för olika behandling av deltagarna om lokala förutsättningar styr tiden i kartläggningsfasen. Eftersom kartläggningsfasen innebär en lägre ersättning för deltagarna och sanktionssystemet inte är tillämpligt, är det viktigt för rättssäkerheten att deltagarna behandlas lika.



Etableringsprogrammet kan pågå under 24 månader, men tiden börjar räknas först när deltagaren går in i en planering med aktiviteter. När kartläggningstiden varierar mellan deltagare innebär det att den totala tiden i programmet också blir olika lång.

- ✓ IAF anser att tiden i kartläggningen inte ska vara längre än den tid det tar att kartlägga en persons behov av insatser och att få ett personnummer. Tiden ska inte styras av andra faktorer. Det är viktigt utifrån lika-behandling att Arbetsförmedlingen följer upp deltagarnas tid i kartläggningsfasen.

5.3 Programdeltagarnas frånvaro från insatser

Det har under granskningen kommit fram att Arbetsförmedlingen lägger samman, det vill säga buntar, underrättelser på ett sätt som innebär en risk för att Försäkringskassan inte får kännedom om frånvaro som deltagaren inte har anmält, så kallad olovlig frånvaro. Myndigheterna för en dialog om detta, som har lett fram till en ny rutin för dessa underrättelser. Men det finns fortfarande uppgifter om olovlig frånvaro som Försäkringskassan inte får information om, vilket kan innebära en risk för felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har uppgett att de arbetar med uppföljning av olovlig frånvaro och att de planerar att utöka den.

Det finns också en risk för att Arbetsförmedlingen inte får kännedom om olovlig frånvaro. Arbetsförmedlingen får information om frånvaro från kompletterande aktörer, men inte alltid från andra, till exempel sfi-anordnare. Det finns inget reglerat krav på kommuner att rapportera frånvaro till Arbetsförmedlingen. Ibland får arbetsförmedlarna information som avser händelser långt tillbaka i tiden, och vet då inte hur de ska hantera denna. Arbetsförmedlingen kan i dag inte fullt ut följa upp frånvaron, men de arbetar med att utveckla detta.

- ✓ För att minska risken för felaktiga utbetalningar anser IAF att det är viktigt att Arbetsförmedlingen fortsätter att:
 - utveckla sin uppföljning av anmälan om frånvaro
 - samverka med Försäkringskassan när det gäller uppgifter om olovlig frånvaro.
- ✓ Det är också viktigt att Försäkringskassan fortsätter att utveckla sin uppföljning av olovlig frånvaro.

5.4 Aktivitetsrapportering

IAF har identifierat brister i Arbetsförmedlingens handläggning av aktivitetsrapporter som kan påverka likabehandlingen av programdeltagare och leda till felaktiga underrättelser.

5.4.1 Risk för olika behandling

En av bristerna gäller granskningen av aktivitetsrapporter, som av vissa arbetsförmedlare blivit nedprioriterat bland annat på grund av arbetsbelastning.

Det tycks också finnas oklarheter som gäller bedömningen av aktivitetsrapporternas innehåll på några kontor. Intervjuerna berörde inte specifikt frågor om de individuella handlingsplanerna som ska vara utgångspunkten för aktivitetsrapporten. Men av statistiken framkommer att det var ungefär hälften av deltagarna som inte hade någon individuell handlingsplan. Avsaknaden av handlingsplaner borde enligt IAF försvåra granskningen ytterligare.

En annan brist är att datumet för aktivitetsrapportering flyttas fram med en månad för vissa deltagare på ett av de intervjuade kontoren. Detta motiverades med att man ville ge deltagarna mer tid att förstå hur de ska göra och att skaffa bank-id. Reglerna för aktivitetsrapportering ger inget utrymme för detta. Om Arbetsförmedlingen inte följer regelverket finns det en risk för att deltagare behandlas olika.

En tredje brist handlar om att det ställs olika krav på en arbetssökande för att få lämna in aktivitetsrapporten på blankett eller muntligt. På ett av de kontor som IAF intervjuat ska det finnas en överenskommelse mellan arbetsförmedlaren och den arbetssökande för att få lämna in aktivitetsrapporten på blankett eller muntligt. Enligt Arbetsförmedlingens föreskrift⁴⁰ och handläggarsöd får aktivitetsrapporten lämnas digitalt, via ett formulär eller muntligt vid personligt besök. Det anges inga förbehåll för att få välja det sätt man önskar. Om Arbetsförmedlingen inte följer sina föreskrifter och inte heller sina handläggarsöd, finns det risk för olika behandling av programdeltagare.

IAF kan inom ramen för denna granskning inte uttala sig om omfattningen på dessa brister. Antalet intervjuer var begränsat och arbetsförmedlarna hade inte heller hunnit få in så många aktivitetsrapporter från programdeltagarna.

- ✓ IAF anser att Arbetsförmedlingen ska säkerställa likabehandling av programdeltagare oavsett kontor.

5.4.2 Risk för felaktiga underrättelser

IAF har även identifierat en brist som rör manuella moment i handläggningen och som resulterat i felaktiga underrättelser. Arbetsförmedlingens systemstöd har i vissa fall inte automatiskt angett det korrekta datumet för aktivitetsrapportering. Det har i stället krävts att arbetsförmedlare manuellt har ändrat till korrekt datum. Det innebär en risk för felaktiga underrättelser om ett tidigare datum finns i systemstödet och arbetsförmedlaren missar att ändra detta. Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor har problemet minskat i omfattning efter en informationsinsats riktad till arbetsförmedlarna. IAF har konstaterat i en tidigare

⁴⁰ AFFS 2016:3 Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa, föreskrifter – Ändring och omtryck av (AFFS 2015:4).



rapport att manuella moment i handläggningen innebär risker för regeltillämpningen⁴¹.

- ✓ Det är viktigt att Arbetsförmedlingens systemstöd underlättar en korrekt regeltillämpning för arbetsförmedlarna.

5.5 Rutin för sanktioner som inte har verkställts

IAF har i den här granskningen följt upp en brist som har identifierats i en tidigare rapport⁴². Bristen gäller Försäkringskassans uppföljning av de avstängningar från ersättning som inte har verkställts. Försäkringskassan har testat en rutin för att ta fram statistik över anledningen till att en sanktion inte har verkställts, och kommer att fatta beslut på om den ska tillämpas på samtliga förmåner. Statistik kommer preliminärt kunna presenteras i augusti 2018.

- ✓ IAF kommer fortsätta att följa Försäkringskassans arbete med uppföljning av avstängningar från ersättning i kommande granskningar.

5.6 Samverkan mellan myndigheterna

Det kan vara svårt för deltagare att veta vilken myndighet de ska vända sig till vid frågor gällande etableringsprogrammet då två aktörer är inblandade. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan säkerställer att programdeltagarna får information om vad som gäller och inte hänvisas fram och tillbaka. Samverkan sker i dag mellan myndigheterna på central nivå, men det finns ett behov av samverkan och informationsutbyte även på handläggarnivå.

I och med den nya förvaltningslagen⁴³ som träder i kraft den 1 juli 2018 blir det ett tydligare fokus på medborgarna. Några av grunderna för god förvaltning är att myndigheterna samverkar och ger god service på ett smidigt och enkelt sätt, för att hjälpa enskilda så att de kan ta tillvara sina intressen.

- ✓ IAF anser att det är viktigt med samverkan och informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. En ökad samverkan och ett ökat informationsutbyte skulle kunna leda till en förbättrad förståelse för de olika rollerna och bidra till en effektivare hantering.

5.7 IAF kommer att granska utbildningsplikten och handläggningen av sanktioner

Granskningen har visat att det finns vissa oklarheter när det gäller utbildningsplikten. Det finns till exempel begränsat med utbildningar att anvisa till och när

⁴¹ IAF 2013:21 *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när arbetssökande uteblev från besök eller kontakt*.

⁴² IAF rapport 2016:30 *Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd*.

⁴³ Förvaltningslag (2017:900).



arbetsförmedlarna ska bedöma deltagarnas utbildningsnivå är de osäkra på om de ska verifiera deltagarens uppgifter om utbildning eller inte.

- ✓ Det är viktigt att Arbetsförmedlingen följer upp om deltagare som omfattas av utbildningsplikten anvisas till utbildning efter behov. IAF planerar att följa Arbetsförmedlingens arbete med utbildningsplikten i en kommande granskning.

I denna granskning har IAF undersökt implementeringen av regeländringarna inom etableringsersättningen och hur det har gått att tillämpa de nya reglerna den allra första tiden. Det är först på senare tid som antalet inskrivna i etableringsprogrammet har ökat, vilket också påverkar antalet underrättelser, sanktioner och avstängningar.

- ✓ IAF planerar att gå vidare med en granskning av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av sanktioner inom etableringsersättningen.



6 Uppföljning

Den här rapporten kräver ingen åtgärd från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan i nuläget. Men IAF har identifierat områden som innebär risker för regeltillämpningen som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan bör beakta. IAF kommer att gå vidare med att granska utbildningsplikten och handläggningen av sanktioner inom etableringsersättningen.



7 Käll- och litteraturförteckning

Regelverk

Förvaltningslag (2017:900)

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

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

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

AFFS 2016:3 Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa, föreskrifter – Ändring och omtryck av (AFFS 2015:4)

Propositioner

Proposition 2016/17:175 *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet*

Material Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 4/2015. *Sanktioner enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*. Version 3.0

Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 6/2017. *Meddelande till enheten Ersättningsprövning*. Version 1

Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 8/2017. *Etableringsprogrammet*. Version 2.0

Handläggningsprocessen Af-2018/0006 5978, 2018-04-18

Arbetsförmedlingen Vis. "Utbildningsplikten", 2018-04-27

Material Försäkringskassan

Process 2017:03. *Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*. Version 1.1

Vägledning 2017:2. *Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*. Version 1



IAF:s rapporter

IAF 2016:30 *Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd*

IAF 2013:21 *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när arbetssökande uteblev från besök eller kontakt*

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

