

Utveckla arbetet med individuella handlingsplaner

Arbetsförmedlingens återrapportering

© Arbetsförmedlingen
Författare: Carlaxel Andersson, Arild Vågen
Datum: 2022-05-03
Diarienummer: Af-2022/0028 7358

Förord

Denna rapport har tagits fram med anledning av uppdrag om Informationssäkerhet samt utveckla arbetet med individuella handlingsplaner i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för år 2022:

Arbetsförmedlingen ska dessutom stärka och utveckla arbetet med individuella handlingsplaner och uppföljningen av dessa. Arbetsförmedlingen ska åtgärda identifierade brister, inklusive de brister som framkommit i Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens granskningsrapport Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2020 och 2021 (2021:7).

Arbetsförmedlingen ska till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) redovisa hur detta har hanterats senast den 13 maj 2022 och senast den 26 oktober 2022. Redovisningarna ska innefatta en åtgärdsplan för brister som ännu inte har hanterats.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av kvalificerad handläggare Carlaxel Andersson och Arild Vågen, Verksamhetsområde Arbetssökande, enheten Arbetsmarknadsinsatser. Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen är enhetschef Therese Lindström och sektionschef Annacarin Söderström. I den slutliga beredningen har avdelningschef Maria Kindahl deltagit.

Beslutet är fastställt digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.

Maria Mindhammar Generaldirektör

Carlaxel Andersson och Arild Vågen

Kvalificerad Handläggare

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
1 Inledning	6
1.1 Uppdrag och avgränsningar	8
2 Handlingsplanens regelverk.....	8
3 Arbetet med handlingsplaner och aktivitetsrapporter	11
3.1 Granskningar av arbetet med handlingsplaner och aktivitetsrapporter	11
3.2 Utveckling av Arbetsförmedlingens arbete.....	12
3.2.1 Granskning av aktivitetsrapporter	12
3.2.2 Fokusyrke och sökintervall	12
3.2.3 Bedömningsstöd och aktiviteter	13
4 Åtgärder och strategisk utveckling mot 2026	13
4.1 Utvecklingsområden och förutsättningar	14
4.1.1 Bedömningsstöd och utveckling av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen	14
4.1.2 Målbild delad handlingsplan och transparent aktivitetsrapport	15
4.1.3 Ärendebaserad handläggning och nytt systemstöd	15
5 Analys och slutdiskussion	16
6 Källförteckning.....	18

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen ska arbeta med individuella handlingsplaner för de arbetssökande. I handlingsplanerna ska Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning dokumenteras tillsammans med den arbetssökandes aktiviteter och planerad uppföljning. Handlingsplanen är också grunden för de arbetssökandes aktivitetsrapportering. Det har under lång tid riktats kritik mot Arbetsförmedlingens arbete med såväl handlingsplaner som granskningen av aktivitetsrapporter. Arbetsförmedlingen har genomfört flera åtgärder för att förbättra och underlätta olika delar av arbetet med handlingsplaner och granskningen av aktivitetsrapporter. Det pågår även ett långsiktigt strategiskt utvecklingsarbete av verksamheten, som sker nära förbundet med reformeringen av myndigheten och som påverkar det framtida arbetet med handlingsplaner i ett system med flera inblandade aktörer. Handlingsplaner och aktivitetsrapporter kommer delas med fristående aktörer, och den digitala utvecklingen skapar fler möjligheter till automatisering och stöd i arbetet med handlingsplaner.

Arbetsförmedlingen bedömer att den utveckling som genomförts har stärkt handlingsplanens roll som stöd och kontroll för ett aktivt och effektivt arbetssökande. Fler åtgärder behövs för att stärka handlingsplanens roll som ett stöd åt arbetssökande som står längre ifrån arbetsmarknaden, exempelvis långtidsarbetslösa. Arbetsförmedlingen kommer presentera en åtgärdsplan som kompletterar det pågående arbetet med de åtgärder som Arbetsförmedlingen bedömer är nödvändiga i oktober.

1 Inledning

Den individuella handlingsplanen (handlingsplanen) har en central roll i myndighetens arbete med att stötta arbetslösa i att komma i arbete. I handlingsplanen ska den sökandens skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning anges. Detta sätter ramarna och förväntningarna på den arbetssökande gällande vad den arbetssökande ska göra för att lösa sin arbetslöshetssituation. Handlingsplanens utformning och funktion regleras i lag, förordning och Arbetsförmedlingens egna föreskrifter. Därutöver finns ett internt handläggarstöd som beskriver hur myndigheten ska arbeta med handlingsplanen.

I den reformerade arbetsmarknadspolitiska verksamheten kommer handlingsplanen fortsatt vara ett centralt dokument enligt beskrivning ovan men även fungera som bärare av information mellan olika aktörer. Det kommer ställa höga krav på att handlingsplanerna är aktuella och uppdaterade med den arbetssökandes förutsättningar, arbetssökandets inriktning och innehåller framåtsyftande relevanta aktiviteter. Utifrån arbetssökandes förutsättningar och arbetssökandets inriktning kan handlingsplanen sedan fungera som ett stöd för leverantörer att matcha den

arbetssökande mot arbete. Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete styrs av ambitionen att tillvarata digitaliseringens möjligheter vilket även påverkar arbetet med handlingsplanerna framgent.

När Arbetsförmedlingen fick uppdraget att arbeta med handlingsplaner för alla arbetssökande drevs detta av intentionen att främja ett aktivt och effektivt arbetssökande och förbättra matchningen på arbetsmarknaden.¹ Handlingsplanen ska tydliggöra på vilket sätt den enskilde arbetssökande ska ta eget ansvar för att komma ur arbetslösheten. Därmed blir den ett styrmedel för att öka sök- och aktivitetsgraden vilket ska påskynda övergång till arbete. En handlingsplan ska upprättas tillsammans med arbetssökande och bygga på bägge parter delaktighet. Handlingsplanen behöver hållas uppdaterad så den alltid är aktuell.²

Uppföljningen och kontrollen av de arbetssökandes aktivitet utvecklades ytterligare 2013 när aktivitetsrapporteringen tillkom. Uppdragsgivarens intention med att införa aktivitetsrapportering var att stärka Arbetsförmedlingens kontrollfunktion och tydliggöra dels de arbetssökandes eget ansvar att söka arbete, dels krav att de arbetssökande själva regelbundet ska rapportera in sin aktivitet.³ I början konstaterades att det förelåg brister i hanteringen av aktivitetsrapporteringen som medförde att detta inte fullt ut fyllde sitt syfte men Arbetsförmedlingen har de senaste åren utvecklat och förbättrat arbetet med granskningen av de inkomna aktivitetsrapporterna.⁴ Vidare har arbetet med att tydliggöra krav och förväntningar på arbetssökandets inriktning utvecklats, med syftning främst på införandet av fokusyrke och sökintervall i handlingsplanerna. Detta har underlättat för att göra bedömningar av den arbetssökandes aktivitetsnivå. IFAU har konstaterat att de arbetssökandes sök beteende påverkas av ett starkt kontrollarbete som kan leda till beslut om en sanktion. Detta leder till att de arbetssökande tar eller får ett arbete fortare, och att denna förändring i sök beteendet inträffade när aktivitetsrapportering och det förändrade sanktionssystemet infördes.⁵

Ett aktivt arbetssökande i kombination med uppföljning och kontroll är viktiga delar för att korta tider i arbetslöshet och förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Detta ger arbetssökande vars kompetens är gångbar på arbetsmarknaden ett tydligt stöd för hur de ska komma ur arbetslösheten. När det gäller arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden, exempelvis långtidsarbetslösa som sökt arbete i flera år, finns anledning att vidare se över hur ovan beskrivna utveckling av handlingsplanerna och kontrolluppdraget också utgör ett stöd som kortar tider i arbetslöshet även för dem. Samtidigt som handlingsplanens intention om att tydliggöra den arbetssökandes eget ansvar att söka arbete finns kvar behövs för denna grupp tydliggöra vilka förutsättningar den arbetssökande har och behöver för att ta detta ansvar. Även här kan handlingsplanen fylla sitt syfte, i att stärka och rusta den arbetssökande i att närma sig arbetsmarknaden. Utifrån detta perspektiv väcks

¹ Regeringens proposition 1999/2000:139. *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring.*

² Samma som ovan.

³ Regeringens proposition 2012/13:12. *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen.*

⁴ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021 s.67–68.

⁵ Vikström & Lombardi (2019). *Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sök beteende.* IFAU 2019:23

även fråga om hur handlingsplanens kvalitet ska kunna följas upp, både utifrån innehåll och med beaktande av individens förutsättningar.

Även om det i flera avseenden skett positiva förflyttningar i arbetet med handlingsplaner och i synnerhet kontrolluppdraget har Arbetsförmedlingen sedan införandet av handlingsplaner haft utmaningar i att skapa ett hållbart arbetssätt gällande innehållet i handlingsplanerna som lever upp till förordningen och myndighetens föreskrift.

Arbetsförmedlingen har under lång tid strävat efter att förbättra arbetet med handlingsplaner men hittills har de beprövade angreppssätten haft en begränsad effekt. Myndighetens bedömning är att arbetet med handlingsplaner behöver utvecklas i grunden för att skapa ett fungerande, regelenligt och meningsfullt arbetssätt. Arbetsförmedlingen bedömer att myndigheten både behöver fokusera på bristerna och men också utveckla och säkerställa handlingsplanens nytta för alla arbetssökande. Denna utveckling kommer att ytterligare konkretiseras i en åtgärdsplan som presenteras i sin helhet i den uppföljande åiterrapporten.

1.1 Uppdrag och avgränsningar

Denna rapport syftar till att beskriva hur Arbetsförmedlingen arbetar med att utveckla arbetet med de arbetssökandes handlingsplaner, förbättra uppföljningen samt öka regelefterlevnad och anpassa arbetet till myndighetens reformering.

I rapporten beskrivs de åtgärder som Arbetsförmedlingen har genomfört och genomför för att utveckla arbetet, förbättra uppföljningen och öka regelefterlevnaden. En viktig del av rapporten är att identifiera kvarstående brister och förbättringsområden. Rapporten identifierar därför riktningar och prioriteringar för fortsatt arbete, både på kort och lång sikt.

Detta är den första av två åiterrapporter som ska behandla denna fråga och i den uppföljande rapporten som lämnas in i oktober 2022 kommer en åtgärdsplan presenteras som kompletterar det pågående arbetet med de åtgärder som Arbetsförmedlingen bedömer är nödvändiga.

2 Handlingsplanens regelverk

I detta avsnitt beskrivs översiktligt regelverket för handlingsplanerna och syftar till att sammanfatta de mest väsentliga delarna av det som är av relevans för denna åiterrapport.

Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och uppföljningen av dessa regleras av Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, och Arbetsförmedlingens föreskrifter (2014:1) om individuella handlingsplaner. Arbetsförmedlingen har också interna stöddokument för arbetet med handlingsplanen, kallat handläggarstöd. Utöver detta är även myndighetens

serviceskyldighet i 6 § Förvaltningslag (2017:900) aktuell där det framgår att myndigheten är skyldig att lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen.

Förordningen anger att Arbetsförmedlingen ska, med den arbetssökandes medverkan, upprätta en handlingsplan som anger den arbetssökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning. Handlingsplanen ska upprättas inom 30 dagar från inskrivning på Arbetsförmedlingen. Handlingsplaner bör upprättas tidigare än så för arbetssökande som inte fyllt 25 år.

För nyanlända invandrare som omfattas av förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska en individuell handlingsplan upprättas så snart som möjligt efter att folkbokföring gjorts i en kommun.

Den individuella handlingsplanen är utgångspunkten för aktivitetsrapporteringen som ska innehålla de åtgärder som har vidtagits för att ta sig ur arbetslöshet. Den som är anmäld som arbetslös på hel- eller deltid ska redovisa sina aktiviteter en gång per månad i en aktivitetsrapport. Arbetsförmedlingen ska granska de inkomna aktivitetsrapporterna skyndsamt vilket myndigheten definierat som senast 14 dagar efter inlämnande.

Arbetsförmedlingen meddelar föreskrift över vad en individuell handlingsplan ska innehålla och hur den ska följas upp, (AFFS 2014:1). I föreskriften framgår att en handlingsplan ska;

<p>(§2 AFFS 2014:1)</p> <ul style="list-style-type: none">• Innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning som utgår från den arbetssökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingen uppdrag.	<p>I myndighetens interna handläggarstöd för handlingsplanen utvecklas detta vidare med att arbetsmarknadspolitiska bedömningen avgör vilket stöd den arbetssökande behöver för att nå ett arbete eller studier. Bedömningen ska bidra med en tydlig och realistisk bild av arbetsmarknadens krav och behov, samt vad den arbetssökande ska göra för att få arbete eller påbörja studier. I den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska även framgå om det finns godtagbara hinder som begränsar det geografiska sökområdet och hur detta påverkar förutsättningarna till arbete. Arbetssökande kan också ha yrkesmässigt begränsat sökområde.</p>
---	--

<p>(§2 AFFS 2014:1)</p> <ul style="list-style-type: none">• Innehålla den arbetssökandes inriktning vad gäller yrkesområden och geografiskt sökområde.	<p>I myndighetens interna handläggarsöd kompletteras att inriktningen på arbetssökandet ska fastställas med en sökstrategi, för öppet arbetslösa, timanställda och deltidsarbetslösa. Detta tydliggör vilket yrke som den arbetssökande bör inrikta arbetssökandet mot och anger även ett intervall för hur många jobb som den arbetssökande bör söka varje månad för att bedriva ett effektivt arbetssökande. Arbetssökande som har goda förutsättningar att erbjudas arbete i yrket de söker ska huvudsakligen ägna sig åt att hitta arbete, medan arbetssökande med sämre förutsättningar bör delta i aktiviteter mot omställning eller att förbättra sina förutsättningar att erbjudas arbete.⁶</p>
--	--

<p>(§3 AFFS 2014:1)</p> <ul style="list-style-type: none">• Framgå vilket stöd den arbetssökande kommer få från Arbetsförmedlingen. (§2) De aktiviteter som planeras ska vara tidsatta och ska kunna följas upp. Aktiviteterna ska ha sin utgångspunkt i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.	<p>I handläggarsödet framgår att den arbetssökandes behov av stöd konkretiseras genom de aktiviteter som tillförs i handlingsplanen. Aktiviteterna kan antingen vara obligatoriska eller rekommenderade. Det ska framgå hur och när aktiviteterna ska följas upp. Aktiviteter kan tidsättas men det är inget krav. I aktivitetsrapporten redovisar den arbetssökande sina genomförda aktiviteter tillsammans med sökta arbeten.</p>
---	---

<p>(§4 AFFS 2014:1)</p> <ul style="list-style-type: none">• Innehålla uppgifter om hur och när den ska följas upp. Revidering av handlingsplanen ska göras vid behov så att den alltid är aktuell.	<p>I handläggarsödet framgår att uppföljning sker både utifrån aktivitetsrapporterna och utifrån kontakt med den arbetssökande via den eller de kanaler som överenskommit. Det ska alltid finnas ett inplanerat uppföljningstillfälle i en handlingsplan. Detta gäller för alla arbetssökande som har en handlingsplan. Nya aktiviteter läggs efter överenskommelse med den arbetssökande och denne kan ta del av uppdateringar.</p>
--	--

⁶ Dessa arbetssökande ska som huvudregel också söka arbete.

3 Arbetet med handlingsplaner och aktivitetsrapporter

I kapitel 3 kommer Arbetsförmedlingen att beskriva det arbete som sker och skett för att förbättra arbetet med handlingsplanen och granskningar av aktivitetsrapporter och öka regelefterlevnaden.

I avsnitt 3.1 kommer resultatet av granskningar att presenteras översiktligt och i avsnitt 3.2 kommer Arbetsförmedlingen redogöra för det utvecklingsarbete som sker och har skett. Kvarstående brister som inte är åtgärdade kommer att presenteras i samband med nästa återrapport i oktober.

3.1 Granskningar av arbetet med handlingsplaner och aktivitetsrapporter

Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter har genom åren följts upp både internt och av externa granskare som Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringar (IAF), Statskontoret⁷ och Riksrevisionen⁸. Gemensamt för de granskningar som har publicerats sedan handlingsplanen infördes är att de uppmärksammat brister kring innehåll, regelefterlevnad, dokumentation och uppföljning. Likaså har myndigheten fått kritik för att aktivitetsrapporter inte granskas skyndsamt.

IAF granskar kontinuerligt myndighetens arbete och publicerar resultatet i en årlig rapport. I enlighet med uppdraget i regleringsbrevet ska myndigheten åtgärda de brister som framkommit, inklusive de som framkommit i IAF:s rapport *Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2020 och 2021*.⁹

IAF bedömde i rapporten att Arbetsförmedlingen i hög grad följer kravet att arbetssökande ska ha en handlingsplan men granskningarna visar brister i innehåll när det gäller handlingsplaner och IAF bedömer att Arbetsförmedlingen

- i låg utsträckning följer kravet att handlingsplanerna ska innehålla arbetssökandes planerade aktiviteter

⁷ Statskontoret konstaterade i en granskning 2004 att arbetet med handlingsplanerna kunde utvecklas och att kvalitén i handlingsplanerna var generellt låg och varierande. Rapporten identifierade brister i tolkning och tillämpning av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen och detta medförde att handlingsplanerna bedömdes ha en liten betydelse för en enhetlig regeltillämpning. Statskontoret (2004). *Individuella handlingsplaner vid Arbetsförmedlingen – en utvärdering*. 2004:15

⁸ Riksrevisionen granskade hur Arbetsförmedlingen tillämpade omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen 2009 gjordes slumpvalda stickprov i handlingsplanerna. Där konstaterades att dokumentationen hade så allvarliga brister att handlingsplanerna inte kunde fungera som den överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och den arbetssökande som de var tänkta att vara, exempelvis för att beskriva hur regelverket för arbetslöshetsförsäkringen skulle tillämpas för den enskildes geografiska sökområde. Riksrevisionen (2009). *Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen*. 2009:13

⁹ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2021). *Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2020 och 2021*. 2021:7.

- i mycket låg utsträckning följer kravet att handlingsplanen ska innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning som utgår från den arbetssökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingens uppdrag
- i låg utsträckning följer kravet att handlingsplanen ska revideras vid behov så att den alltid är aktuell
- i låg utsträckning följer kravet att handlingsplanen ska innehålla uppgifter om hur och när den ska följas upp.

Även Arbetsförmedlingen granskar den egna handläggningens regelefterlevnad. Den senaste granskningen av handlingsplaner genomfördes under 2021 och omfattade cirka 750 handlingsplaner. Granskningen konstaterade att det fanns brister avseende dokumentation och innehåll vilket var i linje med IAF:s konstateranden.

3.2 Utveckling av Arbetsförmedlingens arbete

Arbetsförmedlingen har genomfört flera åtgärder för att förbättra och underlätta olika delar av arbetet med handlingsplaner och granskning av aktivitetsrapporter.

3.2.1 Granskning av aktivitetsrapporter

Arbetsförmedlingen har med start 2018 successivt infört en automatiserad och riskbaserad granskning av aktivitetsrapporter. Det innebär att aktivitetsrapporter med låg risk kunde sorteras ut för att frigöra tid för att granska aktivitetsrapporter med hög risk. Istället för att manuellt granska alla aktivitetsrapporter kan systemet sortera ut de rapporter som kontrollhandläggarna behöver följa upp manuellt. Denna sortering görs helt automatiskt. Det kan exempelvis handla om att aktivitetsrapporten visar att den arbetssökande har redovisat för få sökta jobb, flera identiska jobb i efterföljande rapporter eller redovisat studier trots att det inte ingår i sökandes planering. Antalet aktivitetsrapporter som granskas automatiskt har ökat kraftigt från 15 procent i november 2018 till över 50 procent i januari 2022.

Från och med mars 2020 har Arbetsförmedlingen en organisatoriskt koncentrerad granskning av aktivitetsrapporter med tre enheter som granskar alla aktivitetsrapporter.

Förändringarna har bidragit till en positiv utvecklingen och i februari 2022 granskades 99,99 procent av alla aktivitetsrapporter skyndsamt. Arbetsförmedlingen noterar också att under 2021 och 2022 har det genomsnittliga antalet sökta jobb ökat.¹⁰ Liknade slutsatser drar också IAF i en rapport från oktober 2021.¹¹

3.2.2 Fokuserke och sökintervall

Arbetsförmedlingen har sedan 2022 ett systemstöd som automatiskt tar fram förslag på fokuserke och sökintervall för flera strategier i arbetssökandet. Detta underlättar

¹⁰ Arbetsförmedlingens årsredovisningen 2021 s. 65–66.

¹¹ IAF (2021). *Fungerar arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?* 2021:12.

för arbetsförmedlare när de gör en handlingsplan tillsammans med den arbetssökande och för arbetssökande i det fortsatta arbetssökandet genom att bland annat förtydliga arbetssökandes inriktning i arbetssökandet.

3.2.3 Bedömningsstöd och aktiviteter

Arbetsförmedlingen har utvecklat ett statistiskt bedömningsstöd i syfte att utföra mer neutrala, enhetliga och kostnadseffektiva bedömningar av de arbetssökandes jobbchanser. I nuläget används bedömningsstödet som ett stöd i den samlade arbetsmarknadspolitiska bedömningen av vilka arbetssökande som har behov av matchningstjänsten Rusta och matcha, utifrån kundens avstånd till arbetsmarknaden. En utvärdering av det statistiska bedömningsstödet visar att det är ett effektivt verktyg för att identifiera risk för långtidsarbetslöshet.¹² Bedömningsstödet har även visat sig uppnå en högre träffsäkerhet jämfört med traditionella bedömningar av arbetsförmedlare som görs utan hjälp av bedömningsstöd.¹³

En insatskatalog är under utveckling som ska hjälpa Arbetsförmedlingen med att hitta rätt aktiviteter för rätt arbetssökande.

4 Åtgärder och strategisk utveckling mot 2026

Reformeringen av Arbetsförmedlingen kommer även medföra utveckling och förändringar i arbetet med handlingsplanerna.¹⁴ I ett system där fler aktörer¹⁵ är involverade i utförandet av insatser till de arbetssökande blir handlingsplanen det viktigaste dokumentet att hålla samman kundens ärende. Handlingsplanen blir det dokument som bär kundens information mellan olika aktörer och den arbetsmarknadspolitiska bedömningen styr kundens ärende till de insatser som ger bäst effekt och utgår från det arbetsmarknadspolitiska uppdraget.

Handlingsplanen ska bidra till kundnytta och vara ett stöd för både kunden och de aktörer som kunden möter. Det ska vara okomplicerat för både kund och aktörer att ta del av handlingsplanens innehåll och bidra med information till handlingsplanen.

Parallellt med åtgärderna som underlättar, förenklar och säkrar korrekt handläggning bedömer också Arbetsförmedlingen att myndigheten behöver fokusera på kvalitén i handlingsplanen och hur den kan utvecklas för att stötta de arbetssökande som varit arbetslösa en längre period eller riskerar att bli långtidsarbetslösa. Arbetsförmedlingen avser att utveckla den analysen i den kommande åiterrapporten.

¹² Arbetsförmedlingen 2021. *Vad avgör träffsäkerheten i bedömningar av arbetssökandes stödbehov? En undersökning av förutsättningarna för statistiska bedömningar av avstånd till arbetsmarknaden, med fokus på betydelsen av inskrivningstid.* (Af-2020/0046 8022)

¹³ Arbetsförmedlingen 2021. *Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande - En jämförelse av arbetsförmedlare och ett statistiskt bedömningsverktyg.* (Af-2020/0046 7620)

¹⁴ Arbetsförmedlingen (2020). *Återrappport Förbereda för reformering av myndigheten* (Af-2020/0034 2118)

¹⁵ Begreppet aktör avser utöver leverantörer av arbetsmarknadstjänster, även andra organisationer som kan bli aktuella såsom kommuner.

4.1 Utvecklingsområden och förutsättningar

Arbetsförmedlingen har identifierat olika utvecklingsområden som kommer vara i fokus för myndighetens arbete och i den kommande åtgärdsplanen.

4.1.1 Bedömningsstöd och utveckling av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

Som beskrivs i avsnitt 3.2.3 utvecklar Arbetsförmedlingen ett statistiskt bedömningsstöd som dagsläget används för att göra bedömningar om en arbetssökande har behov av matchningstjänsten Rusta och matcha. Arbetsförmedlingen har uppdraget att fortsätta utvecklingen av det statistiska bedömningsstödet. Myndigheten har beslutat att den mest effektiva vägen för detta är att använda Artificiell intelligens (AI) för att lösa uppdraget¹⁶ och på så vis öka möjligheter till mer automatisering av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, vilket även omfattar möjligheter att mer träffsäkert erbjuda rätt kund rätt insats i rätt kanal under rätt tid.

Tidigare har de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna i huvudsak utförts genom manuella samlade bedömningar baserade på en, eller en grupp av arbetsförmedlares tillgång till information och erfarenhetsbank. Arbetsförmedlingen ser stora möjligheter att i framtiden basera de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna i högre grad på information från digitala verktyg som utgår från stora mängder relevant data. Arbetsförmedlingen har tagit fram en strategisk inriktning för utvecklandet av artificiell intelligens (AI)-bedömningar inom de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna mot år 2026.¹⁷

Detta innebär avsikt att utveckla och införa möjligheter att göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar med stöd av AI, vilket ska medföra ökad träffsäkerhet och förenklad hantering av bedömningarna liksom ett faktabaserat stöd till arbetsförmedlare i fördjupade bedömningar. Samtidigt frigör det också tid för att göra mer fördjupade bedömningar när det behövs.

För att flera av målsättningarna i strategin ska kunna realiseras måste flera möjliggörande förutsättningar vara på plats. Detta omfattar exempelvis att det finns rättsliga förutsättningar för informationsinsamling och tillgång till mer data. Arbetet att utreda och förbereda för detta pågår inom flertal aktiviteter.¹⁸

Fram till år 2022 arbetar Arbetsförmedlingen med att vidareutveckla och förankra användningen av AI-bedömningar som verktyg för profilering och targeting kopplat till tjänsten Rusta och matcha. Det finns också målsättningar att Arbetsförmedlingen ska säkerställa en uppnådd kunskap om nödvändiga förutsättningar för att AI (inom den arbetsmarknadspolitiska bedömningen) ska kunna användas till verksamhetens olika behov. Steget därefter, mellan åren 2023 fram till 2026 är målsättningen att AI-baserat stöd vid beslut och bedömningar succesivt blir en etablerad och central del av

¹⁶ Internt beslut (Af-2021/0035 4445)

¹⁷ Strategisk inriktning för AI-baserade bedömningsstöd inom AMPB mot år 2026 (Af-2021/0035 4445)

¹⁸ Samma som ovan – bilaga 1.

Arbetsförmedlingens arbetssätt. Målsättningarna och planeringen är beroende av hur arbetet med de identifierade förutsättningskapande områdena fortlöper.

4.1.2 Målbild delad handlingsplan och transparent aktivitetsrapport

I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2021 gavs myndigheten uppdraget att förbereda genomförandet av reformeringen. I detta ingick uppdraget att utveckla en digital infrastruktur för effektivt utbyte av information mellan Arbetsförmedlingen och leverantörer.

För att uppnå detta behöver handlingsplanen utvecklas så att den fungerar som stöd både för Arbetsförmedlingen när det gäller kontroll, för den arbetssökande när det gäller stöd och att tydliggöra vad som förväntas i jobbsökandet, samt för leverantörer så de på ett effektivt sätt kan utföra sitt uppdrag inom sin respektive tjänst. Innehållet i handlingsplanen ska delas med leverantörer och aktivitetsrapporterna behöver bli transparenta för både de arbetssökande och leverantörer för att ge förutsättningar att tydliggöra vilket ansvar Arbetsförmedlingen har, samt vad leverantören ska bidra med. För att handlingsplanen ska kunna delas och aktivitetsrapporterna bli transparenta behöver systemstöden utvecklas vilket myndigheten arbetar med att förverkliga.

4.1.3 Ärendebaserad handläggning och nytt systemstöd

Under 2021 har Arbetsförmedlingen gått från att upprätta handlingsplanerna i Planeringsverktyget till att i stället upprätta dem i myndighetens nya besluts- och ärendehanteringssystem. Det nya systemstödet för besluts- och ärendehantering möjliggör ett ärendebaserat arbetssätt med inbyggda arbetsprocesser som därmed ger enhetlighet och god förvaltning. I systemet finns en tänkt arbetsprocess för de olika ärenden, där ena steget måste vara utfört innan det är möjligt att gå till nästa steg.

I ett fullt utbyggt systemstöd för alla beslut och ärenden, finns förordningar och verksamhetsregler inbyggda i processen vilket innebär bättre förutsättningar till regelefterlevnad. Det underlättar även för automatisering vissa repetitiva arbetsuppgifter. Systemstödet är därmed en viktig del i Arbetsförmedlingens verksamhetslogiska förflyttning från "min sökande" till "kundens ärende".¹⁹

Målet med ett fullt utbyggt systemstöd är att det ska vara enklare att fatta korrekta beslut genom att handläggaren har:

- Information om kund och verksamhetsregler tillgängliga genom hela arbetsprocessen.
- Inbyggt handläggarsöd så att handläggaren får direkt hjälp av systemet.
- Regelbaserade rekommendationer, tex vilket program eller insatser som är bäst för kund i nästa steg.

¹⁹ GD-beslut Af-2016/00104187, Af-2016/00104315.

- Enkla, repetitiva arbetsuppgifter som att hämta, skicka och diarieföra sköts av systemet.
- Ärendena kopplas ihop med den arbetssökandes egna sidor, vilket ökar kunden möjlighet att se och agera i sina egna ärenden.

Ett ärendebaserade arbetssättet möjliggör att fördela olika typer av ärenden mellan flera handläggare i verksamheten. Kunden behöver inte få tag på en specifik arbetsförmedlare som huvudsakligen hanterar dennes ärenden, utan kan få service av ärendeindelade grupper av arbetsförmedlare. Detta bidrar också till en ökad möjlighet för specialiseringen inom Arbetsförmedlingen. Den handläggare som handlägger ett visst ärende kan utveckla stor kompetens inom sitt område och de ärenden som hen omhändertar. Ett ärendebaserat arbetssätt ställer stora krav på att handlingsplanen innehåller tillräcklig information om arbetssökandes behov, förutsättningar och mål. Både för att arbetsförmedlaren ska kunna förstå ärendet och för att arbetssökande inte ska behöva upprepa information som har lämnats.

Till skillnad från Planeringsverktyget så möjliggör det nya systemstödet för att utveckla en automatisering av vissa arbetsuppgifter. Systemet ger via yrkesprognosen en systemgenererad information om arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft inom personens fokusyrke och möjliggör en ökad användning av det statistiska bedömningsstödet och andra AI-baserade verktyg.

Under 2021 skedde en stegvis utfasning av det gamla systemet och handlingsplaner har i stället börjat göras i det nya systemet. Från december 2021 görs alla nya handlingsplaner där. I Arbetsförmedlingens interna kvalitetsgranskning av handlingsplanerna konstaterades en viss kvalitetsförbättring i aktualitet och aktiviteter. I takt med att fler av Arbetsförmedlingens upphandlade tjänster ska handläggas i det nya besluts- och ärendehanteringssystemet kommer detta säkerställa att tjänsterna inkluderas som aktiviteter i handlingsplanen, vilket bör medföra fler handlingsplaner med aktuella aktiviteter.

Även efter införandet av systemstödet kvarstår ett fortsatt utvecklings- och förbättringsarbete av systemet som alltjämt pågår. Exempelvis behövs, bland mycket annat, ett uppföljningsverktyg som möjliggör operativ uppföljning och kontroll av handläggningen av handlingsplaner. Det bör därför poängteras att systemets potential för en förbättrad kvalitet i ärendehandläggningen inte uppnåtts i och med införandet.

5 Analys och slutdiskussion

Arbetsförmedlingen har sedan införandet av individuella handlingsplaner haft utmaningar att skapa ett hållbart arbetssätt som leva upp till de krav som regelverket ställer och det behov för arbetssökande och myndigheten som handlingsplanen ska fylla. Arbetsförmedlingen bedömer att myndigheten i arbetet bör fokusera på att öka nyttan för arbetssökande genom att titta på handlingsplanernas kvalitet och

utformning. Myndigheten behöver också fortsätta utveckla systemstöden och ta till vara möjligheterna med exempelvis ökade automatiseringar för att underlätta arbetet med handlingsplanerna och skapa bättre förutsättningar för regelefterlevnad.

Handlingsplanerna ska vara stöd för de arbetssökande som bidrar till att korta tiden i arbetslöshet och främja matchning på arbetsmarknaden. För många arbetssökande är också handlingsplanen idag ett sådant stöd. Det är dock viktigt att reflektera över hur behovet av stöd av en handlingsplan kan variera beroende på den arbetssökandes behov och förutsättningar för att komma i arbete. Handlingsplanen ska bidra med både stöd och möjlighet till uppföljning, eller kontroll av de arbetssökandes aktivitet. För arbetssökande som bedöms ha förutsättningar att få nytt arbete genom ett effektivt arbetssökande, är stödet från handlingsplanen dels själva bedömningen och mot vilka yrken arbetssökandet ska inriktas. Dels det sökintervall för hur många arbeten som bör sökas per månad för ett effektivt arbetssökande. Arbetsförmedlingens fokus för dessa personer är att effektivt matcha dem mot behovet av arbetskraft på arbetsmarknaden.

Handlingsplanen behöver också vara ett stöd för arbetssökande som sökt arbete aktivt en längre tid, men utan framgång. Det är då viktigt att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen inkluderar att den arbetssökande har prövats mot arbetsmarknaden under en längre tid, och att utsikterna att söka och erbjudas ett arbete därmed inte kan anses vara goda. För att utgöra ett mer relevant stöd behöver handlingsplanen utgå från kundens behov av ett närmare och mer fördjupat stöd. Aktiviteter och innehåll behöver tydligt och konkret beskriva vad som ska göras för att komma närmare ett arbete och i detta kommer Arbetsförmedlingen eller en leverantör, behöver bistå med mer tid för samtal, matchning och ackvirering av arbeten eller praktikplatser och tid för samverkan med exempelvis kommuner. Dessa kunder har ofta ett behov av en tät uppföljning och ett arbetssätt som löpande följer både kundens och Arbetsförmedlingens eller leverantörens aktiviteter och åtaganden i handlingsplanen. Arbetsförmedlingen behöver utreda vidare hur arbetet med handlingsplaner bidrar till korta dessa arbetssökandes tid i arbetslöshet och bidrar till mer nytta för kunden. Lika viktigt är tydliggöra handlingsplanens önskade funktioner och identifiera vilka av dessa funktioner som är viktigast för arbetssökande som står längst från arbetsmarknaden, liksom i vilken grad handlingsplanen idag fyller de funktionerna. Med det som utgångspunkt kan Arbetsförmedlingen analysera vilka önskade funktioner som behöver stärkas och hur myndigheten behöver prioritera det fortsatta arbetet.

De senaste åren har uppföljningen och kontrollen av de arbetssökandes aktivitet förbättrats i kombination med att handlingsplanen tydligare anger fokusyrke för arbetssökandet och ett sökintervall. Detta har medfört att sökbeteendet förändrats och att arbetssökande söker fler arbeten än tidigare. På så vis har handlingsplanen tagit en betydelsefull roll som ett stöd för ett aktivt och effektivt arbetssökande.

Arbetet med handlingsplaner påverkas av utvecklingen av systemstöd och den pågående digitaliseringen. En prioritet är att säkerställa nyttohemtagningen i övergången till det nya besluts- och ärendesystemet och det ärendebaserade arbetssättet. Bedömningen är dessa förändringar på sikt kommer understödja en

bättre hantering av handlingsplanerna och även ha en positiv inverkan på handlingsplanernas innehåll, aktualitet och regelefterlevnad.

Utvecklingen av det statistiska bedömningsstödet möjliggör för Arbetsförmedlingen att erbjuda fler kunder en automatiserad handlingsplan, vilket effektiviserar resursanvändandet och underlättar för kunderna. Det frigör också nödvändiga resurser som behövs för att handlingsplanen ska kunna utgöra samma stöd för personer som är eller riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet. Det är dock viktigt att poängtera att den tekniska utvecklingen och fortsatt digitalisering är en av flera viktiga delar för att uppnå ett bättre arbete med handlingsplaner.

Arbetsförmedlingen behöver även analysera vilka åtgärder som kan genomföras vid sidan av den tekniska utvecklingen och som kan medföra snabbare förbättringar i uppdraget med handlingsplaner.

6 Källförteckning

Arbetsförmedlingen (2022). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021*.

Arbetsförmedlingen (2021). *Vad avgör träffsäkerheten i bedömningar av arbetssökandes stödbehov? En undersökning av förutsättningarna för statistiska bedömningar av avstånd till arbetsmarknaden, med fokus på betydelsen av inskrivningstid*. Af-2020/0046 8022.

Arbetsförmedlingen (2021). *Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande - En jämförelse av arbetsförmedlare och ett statistiskt bedömningsverktyg*. Af-2020/0046 7620.

Arbetsförmedlingen (2021). *Strategisk inriktning för AI-baserade bedömningsstöd inom AMPB mot år 2026*. Af-2021/0035 4445.

Arbetsförmedlingen (2020). *Åtterrapport Förbereda för reformering av myndigheten*. Af-2020/0034 2118.

Arbetsförmedlingens inriktningsdokument (2020). *Strategi för kundarbetet – digitalt först*. Af 2020/00576430.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2021). *Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2020 och 2021*. 2021:7.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2021). *Fungerar arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?* 2021:12.

Regeringens proposition 2012/13:12. *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen*.

Regeringens proposition 1999/2000:139. *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring.*

Riksrevisionen (2009). *Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen 2009:13.*

Statskontoret (2004). *Individuella handlingsplaner vid Arbetsförmedlingen – en utvärdering.* 2004:15.

Vikström, Johan & Lombardi, Stefano (2019). *Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende.* IFAU 2019:23.