



IAF

Inspektionen för
arbetslöshetsförsäkringen

2007-10-15

Dnr 2007/1733 M0

2007:19

Uppdrag 5 i IAF:s regleringsbrev för 2007:

Redovisning och analys av omfattningen av, orsakerna till samt utvecklingen av felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen

I regleringsbrevet för 2007 gav regeringen IAF i uppdrag att redovisa och analysera omfattningen av, orsakerna till samt utvecklingen av felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen. Redovisningen avser perioden 2003 – 2007. Uppdraget ska fullgöras i samråd med arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen.

Denna rapport utgör IAF:s redovisning till regeringen. Rapporten har utarbetats inom IAF av Inger Fernholm, Stefan Gjuse, Ewa Gouranius (uppdragsansvarig), Rikard Jeneskog och Marie Nordmarc. Ansvarig chef är Anita Larsson.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, startade sin verksamhet i Katrineholm den 1 januari 2004. IAF svarar för den samlade tillsynen och andra statliga uppgifter som gäller arbetslöshetsförsäkringen.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF
Box 210
641 22 Katrineholm
Tfn: 0150-48 70 00
E-post: iaf@iaf.se
www.iaf.se

Innehåll

Sammanfattning	7
Inledning	9
Bakgrund.....	9
Uppdragets syfte	9
Genomförande.....	10
Orsaker till felaktiga utbetalningar.....	12
Fel och fusk	12
Definitioner.....	12
Motiv.....	14
Riskhantering.....	14
Orsakskategorisering och exemplifiering.....	17
Nivåer för orsaker	20
Informationsutbyte	23
Författningsregler.....	24
Jämförbarhet mellan uppgifter	24
Omfattningen av felaktiga utbetalningar.....	26
Regelverk.....	26
Tidigare rapporter från IAF.....	42
Utvecklingen av felaktiga utbetalningar	49
Informationsutbyte	49
Generell minskning av felaktiga utbetalningar.....	49
Effekter av en ny automatisk kontroll.....	50
Övriga effekter	50
IAF:s tillsynsmetod	50
Avslutande kommentarer	53
IAF föreslår att:.....	54
IAF avser att stimulera att:.....	54
IAF avser att följa upp att:	55
Källförteckning	56

Sammanfattning

Föreliggande rapport utgör redovisning till regeringen av ett uppdrag som Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen (IAF) har i 2007 års regleringsbrev.

IAF saknar underlag för att kunna bedöma den totala omfattningen av felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning. Kommande rapporter inom ramen för FUT-delegationen gör ansatsen att med andra metoder närma sig svar på denna fråga.

Arbetslöshetskassorna upptäcker och återkräver felaktigt utbetald ersättning i en omfattning som för närvarande uppgår till cirka 0,75 procent av den totalt utbetalda ersättningen. Omfattningen av upptäckta felaktiga utbetalningar har ökat under de senaste två åren jämfört med de närmaste åren dessförinnan. 2006 återkrävdes felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning till ett belopp på drygt 190 miljoner jämfört med 173 miljoner 2005 och 157 miljoner 2004. Mot bakgrund av de möjliga orsaker till felaktiga utbetalningar som beskrivs i rapporten, och det mörkertal som finns när det gäller arbetslöshetsersättning som utgått samtidigt med bl.a. svarta inkomster, bedömer IAF att de faktiska felutbetalningarna ligger på en väsentligt högre nivå.

Orsakerna till felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning finns på två olika nivåer, en strukturell och en individuell. Den strukturella nivån omfattar i huvudsak hanteringsbrister hos de offentliga aktörerna dvs. främst arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Rapporten beskriver brister i handläggningsrutiner och system som kan bidra till att möjliggöra felaktiga utbetalningar.

Den individuella nivån omfattar brister som beror på enskild ersättningstagare. Som främsta orsak till felaktiga utbetalningar identifierar IAF att den enskilde i de kassakort som lämnas till arbetslöshetskassorna medvetet eller omedvetet utelämnar uppgifter om arbetad tid eller andra hinder för arbete som påverkar rätten till ersättning.

I rapporten redovisas indikatorer på att kontrollen av försäkringsreglerna skärpts under den senaste tiden och att det därför är sannolikt att mörkertalet, dvs. omfattningen av icke upptäckta felutbetalningar, kan ha minskat. IAF bedömer att förutsättningarna för arbetslöshetskassorna att följa upp och upptäcka felaktiga utbetalningar har förbättrats eftersom antalet ersättningstagare

har minskat som en följd av den förbättrade konjunkturen.

Även ett utbyggt och mer optimalt använt informationsutbyte mellan myndigheterna kan aktivt bidra till att minska omfattningen av och förbättra möjligheterna att upptäcka felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning

Även tillkomsten av IAF som fristående tillsynsmyndighet bedöms aktivt bidra till att sätta fokus på vikten av en regeltillämpning och handläggning som präglas av korrekthet, säkerhet och likabehandling, vilket motverkar felaktiga utbetalningar.

Inledning

Bakgrund

Hösten 2005 tillsattes Delegationen mot felaktiga utbetalningar inom trygghetssystemen (FUT-delegationen) som ett led i att effektivisera utbetalningen av olika typer av bidrag och att motverka fusk på området. Delegationen fick bland annat i uppdrag att lämna förslag till enhetliga metoder för att mäta oegentligheter över tid och att främja samverkan mellan berörda aktörer inom de offentliga försäkrings- och bidragssystemen. I FUT-delegationens arbete har ett centralt inslag varit att kartlägga omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar inom olika trygghetssystem.

Felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning kan ha flera olika orsaker. En sökande kan av misstag deklarerat sina kassakort fel, eller medvetet lämna felaktiga uppgifter i sin anmälan. Det kan finnas brister i den information som förs mellan de inblandade systemen, eller oklarheter om tillämpningen av de regler som påverkar rätten till arbetslöshetsersättning. Enskilda handläggare på arbetslöshetskassan eller arbetsförmedlingen kan brista i kunskap eller noggrannhet och därmed medverka till att felaktiga utbetalningar sker.

Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i 2007 års regleringsbrev fått i uppdrag att redovisa och analysera omfattningen av, orsakerna till samt utvecklingen av felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen. Redovisningen ska avse perioden 2003 till 2007. Uppdraget ska fullgöras i samråd med arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen.

Uppdragets syfte

Syftet med uppdraget framgår av regeringsuppdraget och det kan konkretiseras i följande frågor

- Vilka är orsakerna till att arbetslöshetsersättning betalas ut felaktigt?
- Hur många beslut om återkrav fattas per år? Hur stort är mörkertalet?
- Hur kan IAF:s tillsyn bidra till att motverka framtida felaktiga utbetalningar?
- Har antalet felaktiga utbetalningar ökat eller minskat under tidsperioden? Vilka faktorer spelar in när det gäller utvecklingen av felaktiga utbetalningar?

Genomförande

Rapporten består av tre delar. Den första delen behandlar orsaker till felaktiga utbetalningar, den andra omfattningen av felaktiga utbetalningar och den tredje delen berör utvecklingen av felaktiga utbetalningar.

Begreppet felaktig utbetalning innefattar allt från slarvfel till medvetna bedrägerier.

FUT-delegationen presenterade sitt arbete angående orsaker till felaktiga utbetalningar under våren 2007. Vi har valt att använda oss av delegationens definitioner. De orsaker som fastställs i delegationens rapport *Varför blir det fel?*¹ har kategoriserats utifrån orsaksnivå och aktör.

FUT-delegationen och Brottsförebyggande rådet (Brå) i samarbete med Skatteverket kommer att redovisa sina rapporter avseende omfattningen av felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen under senare delen av 2007. Även om det hade varit av intresse så kan IAF här inte stödja sig på eller kommentera uppgifter i dessa utredningar. I avsnittet om omfattningen av felaktiga utbetalningar utgår rapporten i stor utsträckning från IAF:s tidigare rapporter på olika områden i arbetslöshetsförsäkringen. IAF:s bedömning är att det saknas en enhetlig och säker metod för att uppskatta hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är. Vi kommer därför att närma oss svaret i form av olika möjliga beräkningssätt och scenarier. IAF avstår från att mer exakt försöka uppskatta den totala omfattningen av felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning.

Avsnittet om utvecklingen av felaktiga utbetalningar baserar sig på statistiska data som avser åtgärder som arbetslöshetskassorna och arbetsförmedling använder. Avsnittet tar även upp hur IAF:s tillsynsarbete kan motverka felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen.

Som nämnts ovan utgår rapporten bland annat från FUT-delegationens arbete vad gäller orsaker till felaktiga utbetalningar. Utöver detta utgår rapporten naturligtvis från regelverket på området, i första hand lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, men även lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

¹ *Varför blir det fel? – Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 5

De diagram som presenteras i rapporten bygger på underlag från IAF:s databas A-stat med information från 2003 till 2007 samt på underlag från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

Övrigt material som använts listas i slutet av rapporten.

Innehållet i rapporten har förelagts och kommunicerats med AMS och Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO).

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Fel och fusk

Definitioner

Som nämnts i inledningen finns ingen allmänt vedertagen definition av felaktiga utbetalningar. Felaktiga utbetalningar avser i denna rapport alla fall där ersättning har utgått felaktigt, oavsett om detta beror på uppsåtligt bedrägeri eller oavsiktligt slarv.² En aspekt av felaktiga utbetalningar är fusk. Begreppet fusk tas upp i propositionen 2006/07:80 – bidragsbrottslag och beskrivs där som

”vanligen medvetna försök att kringgå gällande regler för personlig vinning. Begreppet ”fusk” skulle därmed, trots att det språkligt sett antyder en mindre allvarlig förseelse, i praktiken vara liktydigt med brott.”³

Vidare är begreppen överutnyttjande och missbruk av intresse för diskussionen om vad som utgör en felaktig utbetalning. Med överutnyttjande menas att

”någon får en ekonomisk förmån i enlighet med gällande bestämmelser, men på ett sätt eller i en omfattning som inte är avsedd.”⁴

Begreppet missbruk blandas ofta ihop med fusk, men är mer en synonym till begreppet överutnyttjande. Missbruk är per definition inte straffbelagt, utan innebär istället att den sökande använder luckor i lagen för att medvetet utnyttja försäkringen.⁵

Korsell och Nilsson⁶ utgår från dessa begrep i sin definition av felaktiga utbetalningar. De skiljer på:

- 1) Felaktigheter
 - a) Överutnyttjande eller *moral hazard*, se nedan
 - b) systemfel
- 2) Fusk

Den första gruppen (1) gäller felaktigheter – vare sig det är avsiktliga eller oavsiktliga fel så avviker utbetalningen från den fastställda normen. I realiteten kan felet bero på

² Proposition 2006/07:80 - bidragsbrottslag, sid 21

³ Ibid, sid 21

⁴ Ibid, sid 22

⁵ Ibid, sid 22

⁶ *Att förebygga fel och fusk – metoder för reglering och kontroll*, Lars E Korsell & Mikael Nilsson, Norstedts juridik, Stockholm, 2003

exempelvis räknfel, skrivfel, felaktig rättstillämpning eller bristfälliga underlag. Den andra gruppen (2) gäller fusk – fel som uppstår genom medvetna handlingar med ekonomisk vinning som syfte.⁷ Gruppen felaktigheter (1) kan även delas in i två undergrupper, överutnyttjande (1a) och systemfel (1b).

Överutnyttjande (1a) kallas även för *moral hazard* i nationalekonomiska sammanhang. Det kan röra sig om att myndigheter, arbetslöshetskassor eller enskilda handläggare tänjer regelverket genom att göra extensiva tolkningar av lagrummet. På samma sätt kan det innebära att enskilda sökande anpassar sitt beteende efter regelverkets bokstav snarare än dess andemening. Resultatet blir i båda fallen att ersättning betalas ut på ett sätt som inte var avsett.

Systemfel (1b) avser här de risker för läckage, felutnyttjande och missbruk som kan uppstå när tillämpningen av regelverket eller samordningen mellan olika myndigheter misslyckas. Systemfel beror i detta sammanhang alltså inte på de fel som kan uppstå i de tekniska lösningarna av tillämpning och samordning.⁸

Fusk (2) uppstår genom medvetna handlingar i syfte att öka den egna vinningen. Riksrevisionsverket (RRV) skiljer mellan vitt fusk och svart fusk. Med vitt fusk menas de fel som relativt enkelt kan upptäckas genom olika former av kontroller. Exempel på detta kan vara att en person fått sjukpenning samtidigt som han deklarerar arbetslös på kassakorten. Svart fusk kräver en annan form av kontroller eller också kan beteendet som leder till felaktiga utbetalningar inte kontrolleras.⁹ Till exempel kan det röra sig om en sökande som arbetar svart jämsides med arbetslöshetsersättning.¹⁰

För att kunna avgöra om fusk i själva verket är ett brott krävs i lagens mening att man kan styrka ett uppsåt, vilket hittills varit svårt. Dessutom har utbytet av information om eventuella fuskare hindrats av sekretessregler mellan myndigheterna, en problematik som bland annat Skatteverket uppmärksammat i sin rapport *Svartjobb och svartköp i Sverige*.¹¹ 2007-08-01 trädde emellertid den

⁷ Korsell & Nilsson, 2003, sid 18f

⁸ Ibid, sid 18f

⁹ *Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning – huvudrapport*, RRV 1999:39A

¹⁰ Proposition 2006/07:80, sid 38

¹¹ *Svartjobb och svartköp i Sverige*, Skatteverket 2007:1, sid 62

nya bidragsbrottslagen i kraft. Den undanröjer i viss mån dessa sekretesshinder och straffbelägger även vårdslöshet i ansökan om en förmån eller bidrag.¹² Bidragsbrottslagen behandlas mer i kapitlet rörande omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Motiv

RRV har i en av sina rapporter¹³ hävdad att felaktigheter (1) hos myndigheter och enskilda utgör ett allvarigare problem än fusk. De två typerna av felutnyttjande påverkas dock av varandra så att omfattande felaktigheter (1) kan leda till ökat fusk (2). Trots att fusk inte anses utgöra lejonparten av de felaktiga utbetalningarna kan det inte avfärdas som en ringa del. Det finns flera bakomliggande anledningar till att en sökande fuskar i sin ansökan om arbetslöshetsersättning, men i grund och botten handlar det om ekonomisk vinning. Därtill måste också tillfälle att fuska finnas liksom en beredskap att i strid med lagar och regler skaffa sig ekonomiska fördelar. Denna vilja är, i stor utsträckning beroende av lagens legitimitet. I första hand gäller att allmänheten känner till lagen och att information om regelverket nått ut. Risken för fusk ökar också om lagen upplevs som onödig, omotiverat rigorös eller orättvis. Detsamma gäller också om konsekvenserna av att bryta mot lagen är otydliga, det vill säga att det inte är uppenbart vem som skadas av brottet. Utöver dessa aspekter av fuskets spelar även värderingar i den enskildes omgivning en roll. Uppfattningen att fusk med arbetslöshetsförsäkringen inte är ett brott ökar risken för fusk än mer. Vidare är den faktiska och upplevda risken för upptäckt en faktor som påverkar fuskets omfattning. Tydliga och kända administrativa sanktioner och straff har i allmänhet en avskräckande effekt.¹⁴ Lagstiftare och myndigheter har därför del av ansvaret för att minska förekomsten av fusk.

Riskhantering

Även om myndigheter enligt RRV har del av ansvaret för att förhindra fusk har de relativt små möjligheter att påverka individuella människors benägenhet till att fuska. Mer kraft läggs därför som regel på att stärka kontrollfunktioner och på att kartlägga situationer som kan leda till felaktiga utbetalningar. Detta är av särskild vikt då felaktiga utbetalningar, till stor del möjliggörs av

¹² Bidragsbrottslag (2007:612), 2 §

¹³ RRV 1999:39A

¹⁴ Korsell & Nilsson, 2003, sid 37ff

bristande kontroll och uppföljning hos myndigheter och enskilda handläggare.¹⁵

Korsell och Nilsson förespråkar reglerings- och kontrollåtgärder som

”ger stöd och incitament att följa lagen, reducerar risken för fel och gör det svårare att fuska, gör det mer riskabelt att fuska och lättare att upptäcka fel, minskar utbytet av fusk och felaktigheter och motverkar bortförklaringar som underlättar fusk och fel.”¹⁶

Myndigheternas kontroll av den egna verksamheten är därför ett led i arbetet mot felaktiga utbetalningar. Myndigheten bör analysera alla delar av den egna verksamheten för att upptäcka brister. Kartläggning av hur fel och fusk kan uppstå bör göras liksom en analys av vilka skador som brister, fel och fusk kan resultera i. En sådan riskanalys innebär att förutse problem och därmed ha en beredskap för dem om de skulle inträffa. Riskhanteringen består av fem steg:

1. identifiera och analysera riskerna
2. värdera riskerna
3. välja och prioritera åtgärder
4. genomföra åtgärder
5. utvärdera för att få underlag för ny identifiering och analys av riskerna¹⁷

Riskanalysen innebär även att bedöma riskers utveckling över tid samt att bedöma effekter och kostnader för åtgärder.¹⁸

IAF konstaterade i rapporten *Systemsamband och delprocesser inom arbetslöshetsförsäkringen*¹⁹ att det finns flera olika riskmoment vad gäller handläggningen av ärenden på arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassan. Korrekt angivna tidpunkter för när ersättning ska börja utgå och när den ska upphöra är av central betydelse för att undvika att arbetslöshetsersättning betalas ut på felaktig grund. Möjligheterna att antedatera eller att i efterhand ändra angivna datum för ersättningsanmälan och avanmälan utgör i detta sammanhang riskmoment.

¹⁵ RRV 1999:39A

¹⁶ Korsell & Nilsson, 2003, sid 56f

¹⁷ ”Riskhantering inom trygghetssystemen – vägledning från FUT-delegationen”, Rapport 3 mars 2007, sid 17

¹⁸ Ibid, sid 18, 23

¹⁹ IAF 2006:17

Underrättelser från arbetsförmedling till arbetslöshetskassa utgör ett viktigt instrument för att kommunicera information av betydelse för den enskildes rätt till ersättning. Vad gäller hanteringen av underrättelser finns det flera sårbara punkter. Det finns en risk att arbetsförmedlingen inte upptäcker situationer som borde leda till en underrättelse eller att man avstår att lämna en underrättelse trots att skäl till det finns. Arbetsförmedlingen kan även återta underrättelser på felaktiga grunder. Det finns en viss risk för att underrättelser inte når fram till arbetslöshetskassan eller skickas till fel kassa. Vid hanteringen på arbetslöshetskassan finns risk för en oenhetlig eller bristande regeltillämpning eller att arbetslöshetskassan brister i sin utredningsskyldighet. I senare delen av rapporten presenterar vi aktuell information och statistik om underrättelser.

När det gäller kassornas års- och ändringsanmälan är den största risken att arbetslöshetskassan inte säkerställer den sökandes aktualitet på arbetsförmedlingen. Det finns exempel på att arbetsförmedlingens avanmälan inte nått kassan vilket möjliggjort att personen kunnat fortsätta uppbära ersättning.

Det har varit arbetsmarknadsverkets ambition att uppgifter om i stort sett samtliga arbetsökande ska vara tillgängliga och möjliga att ändra av alla handläggare inom organisationen. Samtidigt skapar detta en risk för att felaktig information om sökande läggs in avsiktligt eller oavsiktligt. Det går genom systemets loggar att följa upp vem som gjort registreringar, men risken för felaktiga registreringar föreligger.

Det finns flera olika potentiellt sårbara moment i systemsambanden. Detta rör sig i första hand om filöverföring mellan AIS och OAS där bortfall av information kan medföra att ersättning kan utgå felaktigt.²⁰ Dessutom utgör användningen av kompletterande manuella rutiner vid

²⁰ AIS står för *Arbetsmarknadsverkets informationssystem* och är Arbetsmarknadsverkets gemensamma IT-baserade informations-, förmedlings- och beslutssystem innehållande uppgifter om arbetsökande, arbetsmarknadspolitiska program och insatser samt olika former av statistik. OAS står för *Obligatoriskt a-kassasystem* och är arbetslöshetskassornas gemensamma administrativa IT-system innehållande uppgifter och beslut om ersättningsökande personer och arbetslöshetsersättning.

sidan av systemsambanden en potentiell källa till felaktig hantering.

Orsakskategorisering och exemplifiering

Felaktiga utbetalningar sker inom arbetslöshetsförsäringen liksom det gör inom övriga försäkrings- och trygghetssystem. Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT) redogör i rapporten *Varför blir det fel?*²¹ för ett stort antal orsaker som kan tänkas bidra till felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäringen. De konkreta exempel som ges nedan är hämtade från FUT-delegationens orsaksrapport.

Flera orsaker kan tillsammans medverka till felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning.

Nedan beskrivna riskfaktorer kan medföra att arbetslöshetskassan kan komma att basera sitt beslut på felaktiga underlag eller på felaktig rättstillämpning. Det bör påpekas att detta kan leda till att ersättning betalas med såväl för högt som med för lågt belopp.

1. Initiering och ansökan.

Redan den första kontakten mellan sökande och arbetslöshetskassa/arbetsförmedling kan medverka till felaktiga utbetalningar, exempelvis genom att den sökande får fel information eller missuppfattar information.

En felaktig registrering hos arbetsförmedlingen kan leda till att ersättning utgår felaktigt.

I den enskildes ansökan om ersättning kan det finnas ofullständigheter och fel både i underlaget från den sökande och i underlag från annan. Den sökande kan ha fyllt i intyg eller försäkran felaktigt eller ofullständigt. På samma sätt kan arbetsgivarintyg vara felaktigt ifyllt. Läkarintyg vara ofullständiga.²²

2. Handläggning

I handläggningsfasen vid arbetslöshetskassorna finns en potentiell risk för fokusering på korta handläggningstider vilket kan få konsekvenser för noggrannheten i handläggningen. IAF har i sitt yttrande över FUT-

²¹ *”Varför blir det fel? – Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen”*, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 5 maj 2007

²² *”Varför blir det fel? – Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen”*, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 5, 2007, sid 30-34

delegationens orsaksrapport²³ uttryckt tveksamhet beträffande om det skulle vara stor risk att kvaliteten i handläggningen generellt får ge vika för snabb handläggning.

Brister i samverkan med andra myndigheter utgör ännu en risk för att ersättning utgår felaktigt.²⁴

3. Beslutsfattande

Ett komplext regelverk som lämnar stort utrymme för egna bedömningar innebär en risk för att ersättning kan utgå på felaktig grund. Den risken förstärks om kompetensen eller erfarenheten brister hos handläggaren. Ytterligare orsaker till felaktiga utbetalningar kan vara bristande interna rutiner och bristfälligt stöd av handläggningssystem.²⁵

4. Uppföljning och kontroll

En risk som påtalas i FUT-rapporten är att kontrollverksamheten inte prioriteras i tillräcklig utsträckning, till exempel för att fokus ligger på handläggningstiden som nämnts ovan. Ett resultat kan vara att efterkontroller av pågående ärenden inte utförs i tillräcklig omfattning. Förändringar i den sökandes situation upptäcks inte, och rör det sig om förändringar som påverkar den sökandes rätt till ersättning kan ersättning utgå felaktigt. Ett annat problem är enligt FUT-rapporten att många myndigheter saknar mål för uppföljning och återkrav.²⁶ Arbetslöshetskassornas hantering av återkrav belyses i en rapport som IAF lämnar till regeringen 15 oktober 2007.

Här finns enligt FUT-rapporten en otydlighet i styrningen av kassorna. Det kan ha sin grund i bristen på direkta kanaler mellan regering och arbetslöshetskassor. Även ESV rapport 2007:19 gör en liknande bedömning.

”Regeringen har inte möjlighet att förmedla styrsignaler till arbetslöshetskassorna i regleringsbrev och instruktion. Ett av de styrmedel som nyttjas är alltså regler och av dessa verkar det framgå vilket resultat som ska uppnås. Styrningen vad gäller kontroll handlar

²³ IAF:s yttrande 3 augusti 2007 angående FUT-delegationens rapport *Varför blir det fel?*, rapport 5, sid. 5

²⁴ *”Varför blir det fel? – Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen”*, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 5, 2007, sid 36

²⁵ Ibid, sid 36

²⁶ Ibid, sid 39

mycket om IAF:s tillsyn som däremot inte är speciellt preciserad i lag och förordning.²⁷

Tillsynsutredningen menar samtidigt att statsmakterna genom lagstiftning som reglerar tillsynsobjektens relation till enskild eller grupp av medborgare, utgör den bästa grunden för ett effektivt och tydligt tillsynsuppdrag.²⁸

När det gäller IAF:s granskning av hur arbetsförmedlingen hanterar sitt uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen ska IAF *"till AMS påtala de brister som inspektionen har funnit vid sin granskning av myndigheterna inom AMV"*. Vidare rapporterar IAF sina synpunkter till regeringen som i sin tur kan ställa krav på Arbetsförmedlingen. När det gäller tillsynen av arbetslöshetskassorna har IAF tre sanktionsmöjligheter till sitt förfogande: erinran, föreläggande och återkrav av statsbidrag. Erinran och föreläggande regleras i 91 § LAK och innebär att myndigheten kan påpeka felaktigheter eller anmoda en arbetslöshetskassa att vidta åtgärder för att göra en rättelse i särskilda fall. Återkrav av statsbidraget regleras i 94 § LAK och i 8 § LAKFo. Arbetslöshetskassorna rekviderar statsbidrag från AMS i anslutning till kassans utbetalning av arbetslöshetsersättning. Om en arbetslöshetskassa har fått statsbidrag utan att vara berättigad till det, eller har fått för stort bidrag, ska kassan betala tillbaka bidraget. AMS ska då innehålla så stor del av statsbidraget som motsvarar återbetalningsbeloppet.

IAF kan fatta beslut om eventuell återbetalning av statsbidrag men kan inte kräva att arbetslöshetskassan ändrar sitt beslut mot enskild. IAF kan besluta att det återkrävda beloppet ska jämkas eller, om det finns synnerliga skäl, helt efterges. Detta kan också ske efter beslut i domstol som överprövar IAF:s beslut om återbetalning. I de fall IAF beslutat att statsbidraget ska betalas tillbaka faktureras kassan de återbetalningspliktiga beloppen.

Den potentiella risken för att statsbidraget återkrävs från kassan är sålunda ett påtryckningsmedel som understryker vikten av att arbetslöshetskassorna fattar korrekta beslut om utbetalning. IAF konstaterar att någon motsvarighet till detta inte finns inom övriga granskade trygghetssystem.

²⁷ *Kloka avvägningar – hur kontroll av utbetalningar från trygghetssystemen styrs*, Ekonomistyrningsverket, ESV 2007:19, sid 37

²⁸ *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, SOU 2002:14, sid 11 och 151

FUT-delegationen slår fast att de största riskerna ligger i felaktig information från sökande, samkörningssvårigheter mellan register och i handläggningstiderna. Den mest riskfyllda fasen är initiering och ansökan.²⁹ Arbetslöshetsersättning betalas ut till en sökande som uppfyller villkoren för arbetslöshetsförsäkringen. Dessa villkor innebär bland annat att den sökande har anmält sig som arbetssökande på arbetsförmedlingen och står till arbetsmarknadens förfogande, samt att man till arbetslöshetskassan med erforderliga intyg styrker tidigare arbete. Av avgörande betydelse för att utbetalning av ersättningen är korrekt är att den sökande själv uppgett korrekta uppgifter.

Arbetslöshetskassan kan trots informationsutbyte med myndigheter inte kontrollera alla delar i en ansökan om arbetslöshetsersättning. Det förekommer också att de kontroller som kan göras inte alltid utförs. Viss information finns heller inte att tillgå i några register, till exempel information om att en ersättningstagare har svarta inkomster. I stor utsträckning måste arbetsförmedlare och utredare på arbetslöshetskassan lita på uppgifter som lämnas av den ersättningssökande.

Nivåer för orsaker

Utgångspunkten till orsakerna för felaktiga utbetalningar kan indelas i två olika nivåer, den strukturella nivån och den individuella nivån. Den strukturella nivån omfattar i huvudsak det som kan betecknas som offentliga aktörer. Här återfinns arbetsförmedlingen och de olika arbetslöshetskassorna. Den individuella nivån omfattar i sin tur ersättningstagare på individnivå.

De konkreta orsakerna till felaktiga utbetalningar kan enligt figuren nedan indelas i tre olika orsakskaraktärstyper; systematiska, instrumentella och fusk.

²⁹ "Riskhantering inom trygghetssystemen – vägledning från FUT-delegationen", Rapport 3, 2007, sid 37

Figur 1 Kategorisering av orsaker

Strukturella	Systematiska
	Instrumentella
	Fusk
Individuella	Instrumentella
	Fusk

Med systematiska orsaker avses sådana som härrör från bland annat brister i tillämpning av arbetslöshetsförsäringen och bristfälliga rutiner på arbetsförmedlingarna och arbetslöshetskassorna. Även brister i kommunikation mellan systemen ryms här. Det kan t.ex. röra sig om att handläggare vet hur reglerna och villkoren ser ut men man anser sig av olika anledningar inte ha möjligheter att tillämpa dessa på ett korrekt sätt.

Instrumentella orsaker definieras som det som kan kopplas till kommunikation i en vid mening mellan offentlig aktör och individ. Exempel på sådant är kassakort och olika blanketter som ska fyllas i och därvid medvetet eller omedvetet kan deklarerats felaktigt.

Med fusk avses sådant som görs medvetet för att obehörigen tillskansa sig själv eller någon annan ersättning. Se diskussionen i avsnittet om Fel och fusk. Fusk kan utgöra orsak till felaktig utbetalning både på den strukturella nivån och på den individuella nivån. Vi gör här ingen skillnad på fusk och bedrägligt beteende.

Det kan vara svårt att avgöra skillnaden mellan de olika kategorierna då det i någon mån rör sig om att avgöra om det handlar om ett medvetet eller ett omedvetet fel.

Nedan följer en kort exempelsamling av orsaker till felaktiga utbetalningar utifrån ovanstående kategorisering.

Strukturella – Systematiska

- Arbetsförmedlingen följer inte upp om den sökande har sökt anvisat arbete eller inte.
- Arbetsförmedlingen väljer att inte lämna underrättelse till arbetslöshetskassan trots att man borde ha gjort det.
- Arbetslöshetskassan baserar sitt beslut i samband med en förstagångsprövning på ofullständigt underlag.
- Utformningen av blanketter, exempelvis arbetsgi-varintyg eller ansökan om arbetslöshetsersättning uppfattas som krångliga vilket leder till felaktigt ifyllda uppgifter.
- Bristande information eller kunskap om vilka ersättningar som inte går att kombinera t.ex. hur man deklarerar sjuk vid arbetslöshet.
- Brister i informationsutbytet mellan myndigheter.

Strukturella – Instrumentella

- Handläggaren vid arbetslöshetskassan slarvar när det gäller att läsa igenom alla detaljer i inkommande handlingar från den arbetslöse. Felaktig eller missuppfattad information vid telefonsamtal kan också leda till felaktiga beslut om inte handläggaren har hela ärendet klart för sig.
- Arbetsförmedlaren har svårt att kontrollera om den ersättningssökande uppfyller grundvillkoren enligt 9 § ALF.

Strukturella – Fusk

- En handläggare kan stå i maskopi med ersättningstagare eller handlägga närstående på ett tvevelaktigt sätt och därigenom tillskansa sig själv eller bekant ekonomiska fördelar från ersättningsystemet.

Individuella – Instrumentella

- Brister i kommunikation mellan handläggare och enskild leder till missförstånd om regelsystemet eller sakförhållanden. En orsak kan vara språksvårigheter.
- Intyg eller försäkran kan innehålla fel avseende till exempel arbetad tid, studier, lön.

- Dålig kännedom om reglerna, den sökande har inte förstått villkoren för rätt till ersättning.

Individuella – Fusk

- Utelämnande av uppgift om ersättning från andra trygghetssystem som till exempel sjukpenning, rehabiliteringsersättning och föräldrapenning. Risken för upptäckt har ökat väsentligt i samband med informationsutbytet mellan kassor och myndigheter – se nedan.
- Osant intygande eller utelämnande av uppgifter som har avgörande betydelse för rätten till ersättning, t.ex. uppgifter om pågående studier, eget företagande eller inkomster från vitt eller svart arbete.

Informationsutbyte

Riksrevisionsverket hävdade 1995 i rapporten *FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen*³⁰ att den administrativa organisationen av olika former av bidrag från samhället inte var ändamålsenlig. Man konstaterade att gemensamma informationssystem helt saknades och att informationsutbytet mellan arbetslöshetskassor och försäkringskassor ofta var bristfälliga och resurskrävande. Samtidigt var arbetsförmedlingarnas del i kontrollen oklart formulerad. Exempelvis är möjligheten att kontrollera att ersättningstagaren står till arbetsmarknadens förfogande begränsad till följd av de glesa besöken vid arbetsförmedlingen. Den arbetssökande är inte heller skyldig att meddela om han/hon fått arbete.

Det pågående informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan och AMS, är en viktig del av arbetet med att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Informationsutbytet startade 2002 och har utvecklats sedan dess.

För arbetslöshetskassorna består informationsutbytet av två delar. En automatisk kontroll sker utifrån de deklarerade kassakort som den ersättningssökande skickar till sin arbetslöshetskassa. Möjligheten till automatisk kontroll är beroende av att manuella kontrollfrågor initierats av handläggare på Försäkringskassan och syftar i första hand till att förhindra felaktiga dubbla utbetalningar.

En manuell kontroll kan göras av en handläggare på arbetslöshetskassan i samband med utredningen om en sökandes ersättningsrätt. Den manuella kontrollen sker

³⁰ RRV, 1995:32

genom direkt åtkomst till uppgifter hos Försäkringskassan och CSN. Kontrollen görs då arbetslöshetskassans utredning i ärenden kräver uppgifter från dessa myndigheters register. Den manuella kontrollen syftar i första hand till att effektivisera handläggningen och minska administrationen vid prövning av ersättningsrätten.

Författningsregler

Det finns idag inget formellt krav på att arbetslöshetskassorna vid sin prövning av en enskilds ersättningsrätt ska lämna och hämta nödvändiga uppgifter genom det elektroniska informationsutbytet. Nödvändiga uppgifter kan hämtas in även på annat sätt.

Förvaltningslagen anger att en myndighet ska "*beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs.*"³¹ Arbetslöshetskassorna är emellertid privata rättssubjekt och inte myndigheter. Förvaltningslagen kan därmed endast anses vara vägledande för kassorna.³² Kravet vid kassornas handläggning av ersättningsärenden är att nödvändiga uppgifter finns tillgängliga då en arbetslöshetskassa tar beslut i ett ärende. IAF:s tillsynsuppdrag har hittills inte omfattat kassornas användning av informationsutbytet som sådant. Samtidigt har IAF ett uppdrag att tillsammans med andra myndigheter bidra till att optimera användningen av informationsutbytet.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) är en intresse- och serviceorganisation för arbetslöshetskassorna. De äger, utvecklar och förvaltar de IT-system som används av arbetslöshetskassorna för informationsutbyte. Systemen i fråga är av central betydelse för arbetslöshetskassornas handläggning av ersättningsärenden. IAF utövar inte någon tillsyn över arbetslöshetskassornas samorganisation.

Jämförbarhet mellan uppgifter

De ersättningar som ingår i informationsutbytet är inte uppbyggda på ett sådant sätt att det automatiskt går att få tillräcklig information för att avgöra om ersättning kan utgå eller ej. Arbetslöshetskassorna behöver t.ex. information om *exakt för vilka dagar* sjuk- eller föräldrapenning utbetalats under en viss period innan de kan fatta ett korrekt beslut om huruvida arbetslöshetsersättning ska betalas ut eller inte. För Försäkringskassans del är uppgiften om *hur många dagar inom perioden* det rör sig

³¹ Förvaltningslagen (1986:223), 7 §

³² Proposition 2000/01:129, sid 17

om tillräcklig information. Det innebär att de uppgifter som utbyts elektroniskt inte alltid räcker till, utan måste kompletteras med manuellt inhämtade uppgifter.

En ökad precision i de uppgifter som kan erhållas är emellertid inte oproblematiske. Försäkringskassan är ofta mer av uppgiftslämnare än uppgiftsmottagare, vilket innebär att andra efterfrågar information som inte behövs i Försäkringskassans egen verksamhet. En risk är att det därför inte alltid finns tydliga incitament inom myndigheten att utveckla ett informationsutbyte som omfattar uppgifter som främst andra behöver. Det faktum att sjukpenning fortfarande är den vanligast förekommande ersättningen tillsammans med felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning belyser problematiken. Enligt Försäkringskassans egen uppskattning ställs kontrollfrågor endast i 35 procent av de ärenden där den försäkrade anger att han eller hon är arbetslös.³³

En annan typ av ärenden där informationsutbytet spelar en viktig roll är felaktiga utbetalningar på grund av förtida uttag av ålderspension i kombination med arbetslöshetsersättning. Denna typ av felaktiga utbetalningar ökade i omfattning mellan åren 2004 och 2006.³⁴ En automatisk rutin där arbetslöshetskassorna får information om när en arbetslös person beviljas förtida pensionsuttag är nu under uppbyggnad inom informationsutbytet.

³³ IAF 2006:23, sid 20

³⁴ Ibid, sid 21

Omfattningen av felaktiga utbetalningar

Vi inleder kapitlet med en genomgång av en del av de rättsregler som tillämpas inom arbetslöshetsförsäkringen. Vidare presenteras risker inom arbetslöshetsförsäkringsområdet som IAF i tidigare rapporter uppmärksammat, nu kompletterat med några räkneexempel på hur stora felutbetalningar som skulle kunna förorsakas av dessa brister.

Som påpekats tidigare i rapporten kan de riskfaktorer som beskrivits leda till såväl för höga som för låga utbetalningar. IAF har inte något underlag för att bedöma i hur många fall och med vilka belopp arbetslöshetskassorna beslutat om för låg arbetslöshetsersättning.

Om och när en enskild misstänker att man beviljats för låg ersättning är ordningen den att den enskilde begär att kassan omprövar sitt beslut³⁵. Den enskilde ges då också möjlighet att rätta eventuellt felaktig information som lämnats till kassan.

En arbetslöshetskassa skall vidare utan begäran ändra sitt beslut i ärenden om rätt till ersättning som inte överprövats av en högre instans, om

1. beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,
2. beslutet har blivit oriktigt på grund av att det fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller
3. beslutet har blivit oriktigt på grund av en uppenbart felaktig rättstillämpning eller någon annan liknande orsak.³⁶

IAF saknar information om i vilken utsträckning arbetslöshetsersättning utbetalats i kombination med svart arbete och kan därför inte bedöma hur omfattande detta är. Frågan kommer emellertid att beröras i kommande rapporter från FUT-delegationen och Brå/Skatteverket.

Regelverk

Grundregler

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns områden med stort utrymme för bedömningar. De grundläggande villkoren

³⁵ Begäran om omprövning skall göras inom två månader efter kassans beslut. 54§ samt 62§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

³⁶ Ibid, 63§

för rätten att få arbetslöshetsersättning återfinns dock i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF:

”Rätt till ersättning vid arbetslöshet har sökande som

1. är arbetsföra och oförhindrade att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
2. är beredda att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken de inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,
3. är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,
4. medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen, och
5. aktivt söker ett lämpligt arbete men inte får ett sådant arbete.”

Arbetsförmedlingen har uppgiften att kontrollera att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande enligt de krav som ställs i 9 § ALF. I situationer där arbetsförmedlingen bedömer att den arbetssökande inte uppfyller villkoren, ska de enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten underrätta den sökandes arbetslöshetskassa om dessa förhållanden. Arbetslöshetskassorna har sedan uppgiften att utreda och besluta om den sökandes arbetslöshetsersättning. En underrättelse kan föranleda en sanktion – nedsättning eller avstängning med mera – eller resultera i att arbetslöshetskassan tillerkänner den sökande rätt till arbetslöshetsersättning. Grundvillkoren innehåller krav som innebär att arbetsförmedling och arbetslöshetskassa måste göra bedömningar i det enskilda ärendet. Exempel på sådant är kravet att söka *lämpligt arbete* respektive att *aktivt söka arbete*. Likabehandling och rättssäkerhet innebär inte nödvändigtvis att alla arbetslösa ersättningsstagare alltid ska behandlas exakt lika i varje situation, utan att varje beslut ska leda till att rätt ersättning utbetalas till rätt person.

Nedsättning 45 a § ALF

En sökandes dagpenning ska minskas om den sökande utan godtagbara skäl avvisar ett lämpligt arbete eller ge-

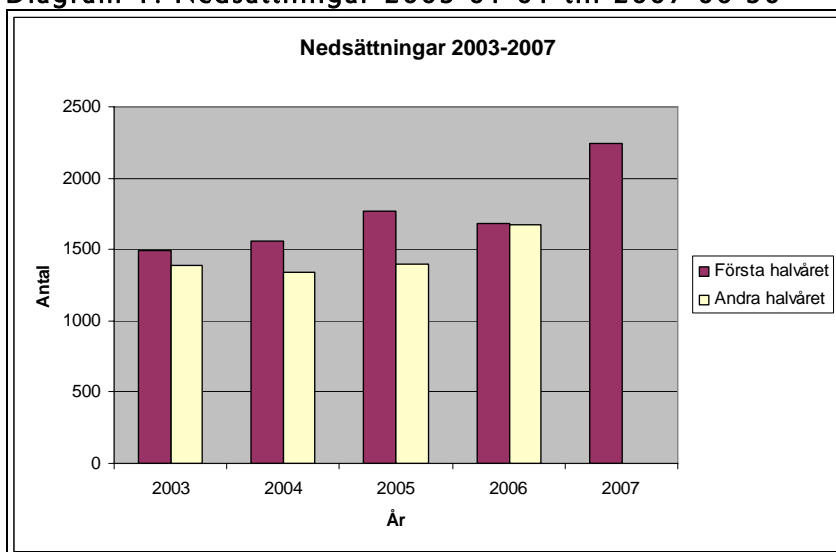
nom sitt uppträdande orsakar att anställning inte kommer till stånd.

Arbetets lämplighet bedöms bland annat utifrån den sökandes förutsättningar och personliga förhållanden, samt förhållanden på arbetsplatsen enligt 11 § ALF.

Första gången ovanstående inträffar i en ersättningsperiod minskas arbetslöshetsersättningen med 25 procent under 40 ersättningsdagar. Om situationen inträffar en andra gång under samma ersättningsperiod ska ersättningen sättas ned med 50 procent i ytterligare 40 ersättningsdagar. Om den sökande en tredje gång inom en och samma ersättningsperiod tackar nej till arbete eller ointetgör möjlighet till anställning upphör rätten till arbetslöshetsersättning och den sökande måste uppfylla ett nytt arbetsvillkor för att åter bli berättigad till arbetslöshetsersättning. Dessa regler gäller också sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Diagrammet nedan visar antalet beslut om nedsättning under perioden 2003-01-01 till 2007-06-30.

Diagram 1: Nedsättningar 2003-01-01 till 2007-06-30



Källa: A-stat (2007-06-26)

Av diagrammet framgår att nedsättning av ersättningen är en relativt sällan förekommande sanktion. Det totala antalet nedsättningar har ökat under perioden. Det rör sig dock inte om någon dramatisk ökning förrän under första halvåret 2007.

En tydligare bild av nedsättning som sanktion får vi om nedsättningarna delas upp i första, andra och tredje nedsättning under en och samma period.

Tabell 1: Nedsättningar i tre steg 2003-01-01 till 2007-06-30

Nedsättningar 2003-2007, 1:a, 2:a och 3:e gången, antal ärenden			
Sanktion			
År	25%	50%	100%
2003	2743	138	18
2004	2739	167	16
2005	3008	154	26
2006	3204	148	7
2007	2568	120	1

Källa: A-stat

Tabellen visar att första nedsättningen står för lejonparten av det totala antalet nedsättningar. Endast cirka 5 procent av de ersättningstagare som fått en första nedsättning får sanktionen nedsättning 50 procent. Av de ersättningstagare som fått en andra nedsättning är det endast ett fåtal som får en tredje sanktion, det vill säga att deras ersättningsperiod upphör, vilket innebär att de måste uppfylla ett nytt arbetsvillkor för att åter vara ersättningsberättigade.

Antalet beslut om nedsatt ersättning har ökat de senaste åren och förefaller öka extra mycket 2007 (där antalet endast avser ett halvt år). Andelen nedsättningar med 50 respektive 100 procent minskar något under den här redovisade perioden.

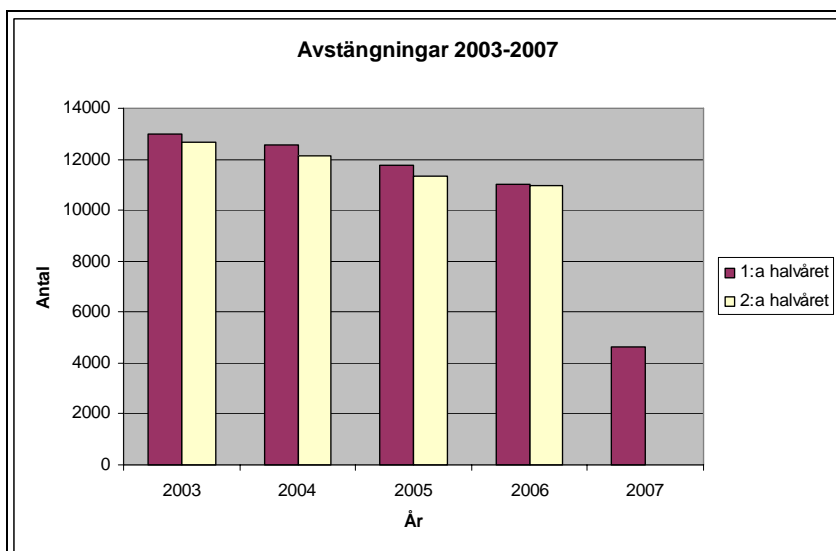
Avstängning 43 § ALF

En sökande som lämnat sin anställning utan giltig anledning eller avskedats på grund av otillbörligt uppförande ska stängas av från rätt till ersättning. Avstängningen utgör 10, 20 eller 45 ersättningsdagar om den sökande lämnat sin anställning utan giltig anledning och 20, 40 eller 60 ersättningsdagar om vederbörande avskedats.³⁷ Giltiga anledningar att lämna en anställning kan t.ex. vara utebliven lön, hälsoskäl, mobbning eller att arbetsplatsen flyttar vilket således ställer krav på en bedömning från arbetslöshetskassan.

³⁷Avstängningens längd beror på den återstående anställningstidens längd.

Diagrammet nedan visar antalet beslut om avstängning under perioden 2003-01-01 till 2007-06-30.

Diagram 2: Avstängningar 2003-01-01 till 2007-06-30



Källa: A-stat (2007-06-26)

Observera att siffrorna för 2007 inte kan jämföras med övriga år, då det beträffande avstängningar finns en fördröjning innan besluten inrapporteras och registreras i databasen A-stat. Av diagrammet framgår att antalet avstängningar av denna orsak minskat under de senaste åren.

Tabell 2: Antalet avstängningar i förhållande till antalet nya beslut 2003-01-01 till 2007-06-30

	Avstängningar	Nya beslut	Kvot
2003	25 614	272 333	9,41 %
2004	24 717	261 631	9,45 %
2005	23 088	240 121	9,62 %
2006	21 962	211 770	10,37 %
2007	4 611	84 039	5,49 %

Källa: A-stat

Tabellen visar att trots att antalet avstängningar minskar utgör avstängningarna en mer eller mindre konstant andel år från år, om de sätts i förhållande till antalet nya beslut om ersättning. Andelen som slutade sin anställning på egen begäran beräknas ligga på cirka 10 procent. Det indikerar naturligtvis att antalet nya beslut och antalet sökande som blir avstängda minskar i samma takt. Det första halvåret 2007 tycks innebära ett trendbrott, och IAF prognostiserar kvotandelen till ca 5,5 pro-

cent för helåret 2007. Möjligen spelar den bättre tillgången på lediga jobb en roll på så vis att personer i större omfattning byter från ett jobb till ett annat utan mellanliggande arbetslöshet.

Återkrav 68 § ALF

Skyldighet för den enskilda att återbetala felaktigt utbetald beskrivs i två led:

1. Ersättningstagaren har genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning lämnats till obehörigen eller med för högt belopp, eller
2. På annat sätt obehörigen eller med för högt belopp har fått ersättning och skäligen bort inse detta.

I båda dessa fall ska det som betalats ut för mycket betalas tillbaka av den enskilde. Detta gäller om det inte i det särskilda fallet finns anledning att helt eller delvis befria från återbetalningsskyldighet.

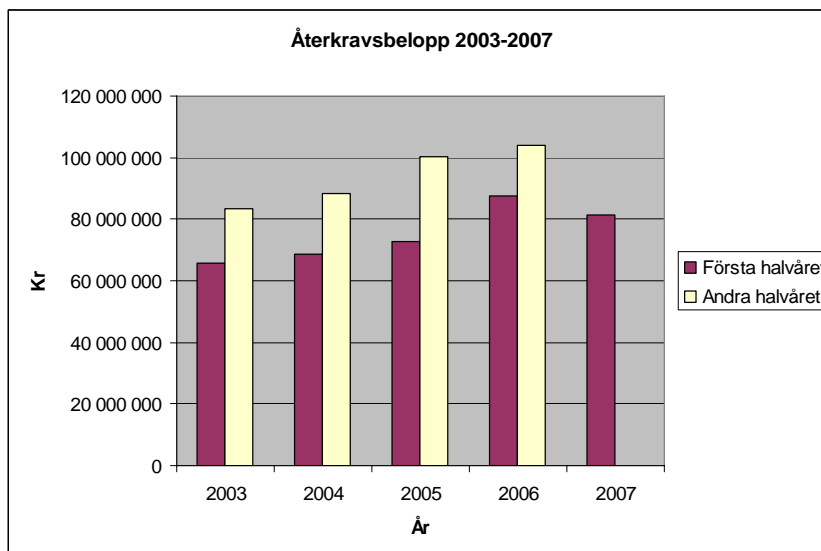
Om den första punkten ska tillämpas gäller ett så kallat strikt ansvar, det vill säga uppsåt eller oaktsamhet saknar betydelse. Det avgörande för frågan om återbetalningsskyldigheten är om det är ersättningstagaren som orsakat den felaktiga utbetalningen. Det krävs inte att ersättningstagaren förstått att den oriktiga uppgiften eller underlåtelserna skulle kunna orsaka en felaktig utbetalning.

Det andra ledet i återbetalningsregeln ska tillämpas då ersättningstagaren inte själv orsakat att ersättning utbetalats obehörigen eller med för högt belopp. Det krävs dock att ersättningstagaren skäligen bort inse att ersättningen betalats ut felaktigt eller med för högt belopp för att beslut om återbetalning ska fattas. Har ersättningen erhållits i god tro föreligger inte grund för återbetalningsskyldighet.

I 68 a § ALF fastställs att om någon som fått ersättning från en arbetslöshetskassa senare fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid, ska den tidigare betalda ersättningen från arbetslöshetskassan återbetalas. Detta gäller dock inte om det i det särskilda fallet finns anledning att helt eller delvis befria från återbetalningsskyldigheten.

Diagrammet nedan visar halvårssummor av återkravsbelopp under perioden januari 2003 till juni 2007.

Diagram 3: Återkravsbelopp 2003-01-01 till 2007-06-30



Källa: A-stat (2007-10-04)

När vi jämför omfattningen av återkraven från andra halvan av 2005 med perioden dessförinnan ser vi att återkravsbeloppen i kronor räknat ökat år från år. Bilden blir än tydligare när återkraven ställs i relation till den totalt utbetalda ersättningen.³⁸ Av nedanstående tabell framgår att de belopp som arbetslöshetskassorna återkräver sedan andra halvåret 2005 varit i genomsnitt 23 procent högre än perioden dessförinnan. Samtidigt har den genomsnittligt utbetalda ersättningen minskat med 13 procent. Den relativa ökningen av återkravsbeloppen under de senaste två åren har därmed ökat med i storleksordningen 40 procent jämfört med perioden dessförinnan. Det tyder på att kassornas kontroll i detta avseende förbättrats avsevärt under de senaste två åren

³⁸ Det bör påpekas att denna jämförelse haltar eftersom återkrav sker med en viss eftersläpning jämfört med den tidpunkt vid vilken den återkrävda ersättningen utbetalades. Vi bedömer att det ändå ger en god indikator på hur återkravsvolymer har utvecklats.

Tabell 3: Återkrävd ersättning i relation till utbetald ersättning 2003-01-01 till 2007-06-30

År	Månad2	Återkrav	Utbetalningar	Kvot
2003	Första halvåret	65 548 428	13 138 184 208	0,50%
	Andra halvåret	83 502 062	15 327 152 025	0,54%
2004	Första halvåret	68 514 609	16 475 788 088	0,42%
	Andra halvåret	88 189 265	16 138 199 298	0,55%
2005	Första halvåret	72 788 119	15 654 703 889	0,46%
	Andra halvåret	100 096 945	15 533 895 469	0,64%
2006	Första halvåret	87 422 939	14 520 147 079	0,60%
	Andra halvåret	103 974 501	12 398 030 515	0,84%
2007	Första halvåret	81 437 273	11 161 157 075	0,73%
Genomsnitt	2003-1 hå 2005	75 708 497	15 346 805 502	0,49%
Genomsnitt	Från 2 hå 2005	93 232 915	13 403 307 535	0,70%
	Differens	23%	-13%	41%

Källa: A-stat

Uteslutning 37 §, p. 2 lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK

En sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift om något förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning ska uteslutas ur arbetslöshetskassan om inte särskilda skäl talar emot det. Det ska vara uppenbart att det inte handlar om ett oskyldigt misstag eller en enstaka händelse. Det måste också röra sig om ett aktivt överlämnande av uppgifter från den sökandes sida, enbart underlåtenhet att informera arbetslöshetskassan kan inte leda till uteslutning. Det är arbetslöshetskassans styrelse som fattar beslut som uteslutning. I de fall styrelsen finner att det finns särskilda skäl mot uteslutning ska den sökande istället fränkännas arbetslöshetsersättning.

Uppgifter om antal uteslutningar redovisas i flertalet kassors årsredovisningar. Sammanställning av detta material pågår och resultaten kommer att redovisas i den rapport om återkrav som IAF lämnar till regeringen 15 oktober.

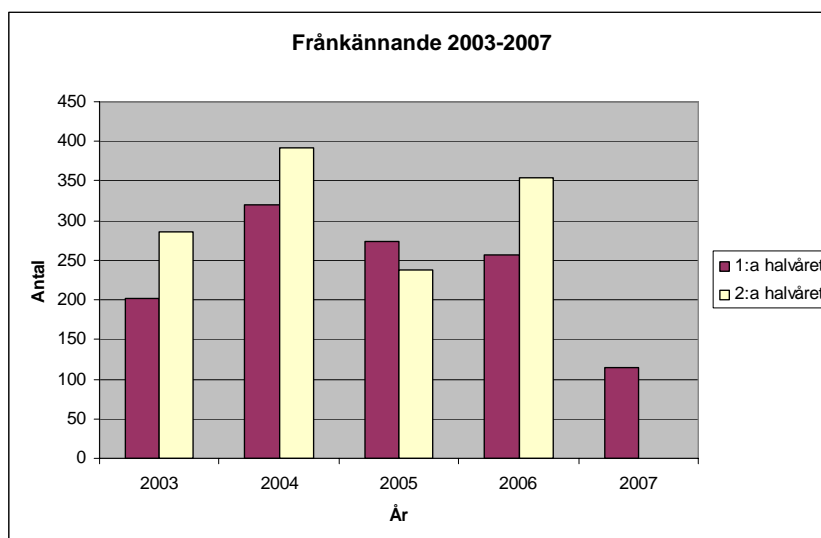
Fränkännande 66 § ALF

En sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter som påverkar deras rätt till ersättning, och där arbetslöshetskassans styrelse funnit att särskilda skäl talar för att den sökande ska kvarstå som medlem, ska fränkännas rätt till ersättning. Den sökande ska, precis som vid uteslutning, fak-

tiskt ha lämnat felaktiga uppgifter – underlåtenhet att informera arbetslöshetskassan kan inte resultera i ett fränkännande. Dessutom ska den sökande ha förstått eller bort förstå att uppgiften i fråga var av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning. Fränkännandet gäller normalt under 130 ersättningsdagar och ibland 260 dagar, men i undantagsfall kan det röra sig om färre dagar. Dessutom krävs i dessa fall att den sökande har förvärvsarbetat under minst 80 dagar efter beslutet om fränkännandet för att åter kunna vara ersättningsberättigad.

Diagrammet nedan visar hur många medlemmar som fränkänts arbetslöshetsersättning under perioden 2003-01-01 till 2007-06-30.

Diagram 4: Fränkännanden 2003-01-01 till 2007-06-30



Källa: A-stat (2007-07-04)

Som framgår av diagrammet är beslut om fränkännanden relativt ovanliga. Bilden av antalet fränkännanden visar inte på någon entydig trend under den beskrivna perioden. Siffrorna för 2007 är inte jämförbara med tidigare år, då beslut om fränkännande inrapporteras med fördröjning.

Arbetslöshetskassorna ska i första hand alltid pröva frågan om uteslutning innan fränkännande, och då det konstaterats att särskilda skäl för uteslutning inte föreligger kan fränkännande aktualiseras.

Underrättelse 15 § AMSFS 2005:4

En arbetsförmedling inom en länsarbetsnämnd skall enligt 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmark-

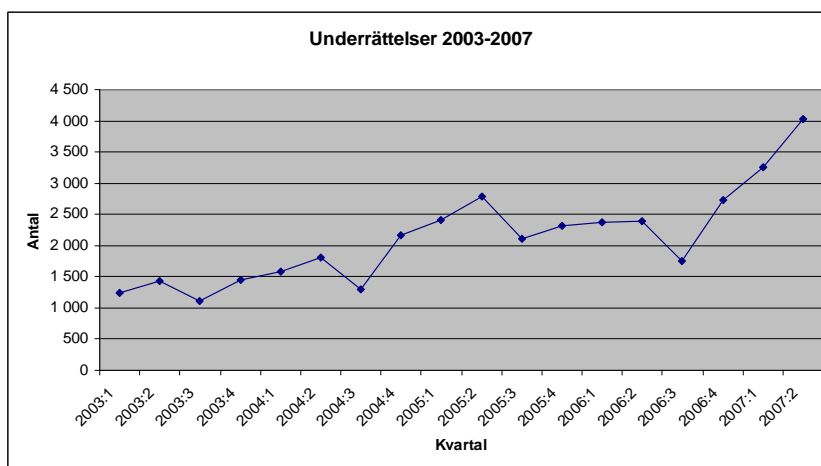
nadspolitiska verksamheten underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen om en arbetssökande som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa

- avvisar ett lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program som erbjuds,
- på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen vållar att en anställning eller deltagande i ett program inte kommer till stånd,
- uppträder så att det finns anledning för länsarbetsnämnden att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete, eller
- frivilligt och utan godtagbar anledning lämnat en anställning eller blivit avskedad på grund av otillbörligt uppträdande och arbetslöshetskassan inte på annat sätt kan antas ha fått kännedom om det.

Arbetslöshetskassan och IAF skall också underrättas i det fall den sökande inte anses uppfylla villkoren i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Arbetsförmedlingen har möjlighet att återkalla en underrättelse om detta görs innan arbetslöshetskassan beslutat i ärendet.

Diagram 5: Antal underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt lämnade under perioden 2003-01-01 till 2007-06-30, kvartalsvis.



Källa: AMS Statistikenhet

Diagrammet visar att antalet underrättelser från arbetsförmedlingen ökade under åren 2003 till 2005 och minskade sedan något under 2006. Under 2007 har antalet underrättelser på nytt ökat: under första halvåret 2007 har underrättelserna från arbetsförmedlingen till arbets-

löshetskassorna ökat med hela 53 procent jämfört med samma period år 2006.³⁹ Ställt i relation till antalet personer som fick arbetslöshetsersättning ser vi en fortgående ökning av underrättelser under de senaste åren. Förklaringen till ökningen bedöms vara en successivt ökande fokus på frågor som rör arbetsförmedlingens uppgifter inom försäkringen. Inom AMV har man vidare satsat på åtgärder för att förbättra handläggarnas kunskaper om och tillämpning av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen. Det ökande antalet lediga arbeten torde även ha bidragit till att underlättat möjligheterna att tydliggöra försäkringens krav.⁴⁰

Riksrevisionen har i tidigare rapport *Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet*⁴¹ genom en enkätundersökning bland 1 500 arbetsförmedlare undersökt benägenheten att skriva underrättelser (ifrågasättanden). Slutsatsen i rapporten blev att det 2003 borde ha skrivits ca 26 000 underrättelser jämfört med de drygt 5 000 som faktiskt lämnades. Mörkertalet, d.v.s. antalet observerade avvikelser som inte rapporterades till arbetslöshetskassorna, beräknades därmed till ca 80 procent. Frågan är hur mörkertalet i detta avseende utvecklats sedan dess. IAF gör antagandet att antalet kända situationer som skulle kunna leda till underrättelser är relaterad till antalet personer som får arbetslöshetsersättning. Givet antalet personer som beräknas få ersättning under 2007 kan antalet situationer som borde leda till underrättelser vara ca 20 000 under helåret 2007. IAF prognostiserar att antalet underrättelser 2007 kommer att uppgå till ca 13 000. Detta skulle i så fall innebära att mörkertalet kan beräknas till 35 procent, jämfört med de 80 procent som Riksrevisionen beräknade för 2003. Även om dessa beräkningar innehåller flera osäkerhetsmoment är vår slutsats att arbetsförmedlingen högst väsentligt har skärpt sin kontroll av försäkringsreglerna under de senaste åren. Detta bör ha bidragit till att antalet situationer i vilka arbetslöshetsersättning utgår på felaktig grund har minskat.

Avanmälan 12 § AMSFS 2005:4

När arbetsförmedlingen avanmäler en sökande till arbetslöshetskassan innebär det att arbetslöshetsersättningen omedelbart stoppas eftersom sökande då inte

³⁹ IAF Kvartalsrapport 3, 2007

⁴⁰ IAF Kvartalsrapport 1, 2007

⁴¹ *Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet*, Riksrevisionen, 2005:3

uppfyller grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen (9 § ALF). Arbetsförmedlingen ska göra en avanmälan om någon av nedanstående förutsättningar är uppfyllda:

1. En arbetssökande med arbetslöshetsersättning uteblir från personligt besök på arbetsförmedlingen vid tidpunkt, som angetts i kallelse eller som fastställts i överenskommelse mellan arbetsförmedlingen och sökanden.
2. En arbetssökande anmäler till arbetsförmedlingen att han eller hon på grund av särskilda omständigheter som till exempel semesterresa, sjukdom eller barntillsyn inte kommer att kunna ta ett arbete under den tid de särskilda omständigheterna består.
3. En arbetssökande reser utomlands utan att resan avser en anställningsintervju, specificerad till tid och plats, som arbetsförmedlingen och den sökande gemensamt kommit fram till att den sökande bör genomföra.
4. En sökande har registrerats i någon annan sökandekategori än 11, 21, 22 eller 23.⁴²

Avanmälan enligt punkterna 1-3 ska göras manuellt av arbetsförmedlaren samma dag som anledningen till avanmälan kommer till arbetsförmedlingens kännedom. Avanmälan enligt punkt 4 sker automatiskt vid registrering av sökande i annan sökandekategori än de nämnda.

Deltidsarbetslöshet 6-8 §§ ALFFo

Arbetsförmedlingen ska arbeta för att deltidsarbetslösa i första hand ska få en anställning som motsvarar önskad omfattning. I andra hand ska personen erbjudas en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som motsvarar hans eller hennes arbetsutbud. En särskild prövning av rätten till ersättning ska göras för deltidsarbetslösa var sjätte månad enligt 7 § ALFFo. Arbetsförmedlingen ska se till att det finns nödvändigt underlag för arbetslöshetskassans prövning.

En sökande som har en tillsvidareanställning på deltid har endast rätt till arbetslöshetsersättning jämsides med anställningen under en ersättningsperiod. När ersättningsperioden tar slut ska den sökandes rätt till ny period prövas enligt 23 § ALF. Om den sökande då uppfyller villkoren för detta ska ersättningsperioden beviljas, men

⁴² Sökandekategori 11 betyder arbetslös, 21 deltidsarbetslös, 22 timanställd och 23 yrkesfiskare

den sökande kan inte nyttja den så länge han eller hon är fortsatt tillsvidareanställd på deltid. Begränsningen gäller också om den sökande påbörjar en ny tillsvidareanställning på deltid inom tre månader från det att den tidigare tillsvidareanställningen på deltid upphörde.

Regeringen har i budgetpropositionen 2007/08:1 föreslagit att ersättning för deltidsarbetslöshet får betalas ut i maximalt 75 dagar av de 300 ersättningsdagarna respektive de 450 ersättningsdagarna för föräldrar med barn under 18 år. Detta ska gälla från den 1 januari 2008. Syftet är att minska risken att människor hamnar i en långvarig deltidsarbetslöshet. Den typ av regelförändring som föreslås innebär samtidigt att situationer i vilka deltidsarbetande uppbär ersättning på felaktig grund kan komma att minska i omfattning eftersom ersättningsperiodens längd begränsas jämfört med idag.

Bidragsbrottslag

Bidrag och ersättningar i välfärdssystemen bygger i stor utsträckning på en ansökan som görs av den enskilde sökande. I vissa, men inte i alla, fall ska ansökan styrkas med handlingar. Det förekommer att sökande – medvetet eller omedvetet – underlåter att anmäla uppgifter eller förändringar som påverkar deras rätt till ersättning. Dessutom handlar det om stora mängder ansökningar som ska hanteras så snabbt och billigt som möjligt i enlighet med 7 § förvaltningslagen (1986:223). Det gör det svårt att hinna med individuella bedömningar och djupgående kontroller i varje enskilt ärende. Välfärdssystemen är därför beroende av att de sökande är lojala och inte missbrukar systemen.⁴³ Det har under lång tid tagits för givet att medborgarna inte brister i detta, men de senaste åren har satsningen på kontrollinsatser för förmåner i välfärdssystemet ökat. Bland annat har informationsutbytet fördjupats och utökats, FUT-delegationen har tillsatts, Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket har fått större anslag för att förstärka kontrollinsatserna.⁴⁴

I Proposition 2006/07:80 sägs det att:

”En förklaring till det tidigare svala intresset kan vara att problemet med brott mot välfärdssystemen under lång tid inte har tillåtit prägla den samhällspolitiska och samhällsekonomiska debatten. Tvärtom har problemet från många håll marginaliserats eller helt förnekats,

⁴³ Proposition 2006/07:80, sid 42

⁴⁴ Ibid, sid 19

vilket sannolikt har medfört att vi i begränsad utsträckning har sökt kunskap om problemets omfattning.”⁴⁵

Det är inte förrän under senare tid som en förändring på området kunnat skönjas tack vare ett flertal utredningar som Försäkringskassans nya ledning har initierat.⁴⁶

Olika utredningar på området uppskattar omfattningen av de felaktiga utbetalningarna till mellan 2 och 10 procent av de utbetalade summorna.⁴⁷ Detta kan ställas i relation till att de förmåner som utgör välfärdssystemet – till exempel arbetsmarknadspolitiskt stöd, studiestöd och ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten – motsvarar cirka 60 procent av statens utgifter.

Brott som rör förmåner inom välfärdssystemet involverar ett flertal lagar och straffbestämmelser, där den viktigaste är lagstiftning runt bedrägeri. Annan relevant lagstiftning är den runt olovligt förfarande, urkundsförfalskning, samt osann och vårdslös försäkran.⁴⁸

Eftersom ett flertal regelverk aktualiseras kan bristande kunskap om dessa och om interna rutiner vara en anledning till att misstänkta brott inte anmäls i tillräcklig omfattning. Detta gäller inte minst svårigheten i att bedöma den sökandes uppsåt i den handling som utgör en lagöverträdelse. Sekretessreglerna mellan olika myndigheter kan också leda till osäkerhet om vilka uppgifter som får utbytas. Motivationen att anmäla ett eventuellt lagbrott kan också tryta, framför allt då en anmälan kan innebära obehag för den enskilde handläggaren.⁴⁹

Bidragsbrottslagen syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna överlag genom att inskräpa respekten för välfärdssystemen. Lagen straffbelägger även vårdslöshet i ansökan om en ersättning eller förmån, vilket gör att det uppsåtskriterium som tidigare krävdes vid bland annat bedrägeri⁵⁰ för att ett brott skulle anses begånget försvinner. Vidare eliminerar lagen osäkerheten om vilka uppgifter som får utbytas med andra myndigheter vid misstanke om brott genom att göra anmälan vid sådana tillfällen tvingande. Detta skulle kunna förstärka en re-

⁴⁵ Proposition 2006/07:80, sid 36

⁴⁶ Ibid, sid 36

⁴⁷ Ibid, sid 22-24, 11

⁴⁸ Proposition 2006/07:80, sid 30-33

⁴⁹ "Anmälan om misstanke om brott mot trygghetssystemen", Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 4, 2007, sid 8

⁵⁰ Proposition 2006/07:80, sid 31

dan kraftigt ökande trend gällande polisanmälan av miss-
tänkta brott mot välfärdssystemen.⁵¹

Över- eller underutnyttjande av annat stöd

I normalfallet återgår en person som varit sjukskriven i arbete när man blivit frisk. Detta förhållande borde speglas även hos personer som saknar anställning så att när sjukskrivningen upphör övergår dessa till arbetslöshetsförsäkringen. Statistik visar dock att andelen sökande som övergår från sjukpenning till arbetslöshet är mindre än den som övergår från sjukpenning till arbete.⁵²

2003 genomfördes en reform av sjukpenningen för att föra arbetslöshetsersättning och sjukpenning närmare varandra. Syftet var att undanröja eventuell ekonomisk vinning vid övergång mellan olika system. Reformen bestod av tre delar:

- "Ersättningskvoten sänktes från 80 % av sjukpenninggrundande inkomst till 77,6%
- Sjuklöneperioden förlängdes från två till tre veckor
- Den högsta möjliga ersättningen, taket, sänktes från 19 300 kronor till 16 060 kronor per månad för arbetslösa sjukskrivna."(...) "Den första förändringen berörde *alla* sjukförsäkrade; den andra berörde enbart *anställda* försäkrade och den tredje förändringen berörde endast *arbetslösa* försäkrade."⁵³

Reformen innebar förutom att ersättningen för arbetslösa sjukskrivna sänktes, även att det inte längre var möjligt för en arbetslös att bli sjukskriven med en ersättning baserad på tidigare sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Reformen ledde till en allmän minskning av antalet sjukskrivna med 3 procent. Av dessa 3 procent var det en mindre andel arbetslösa än personer med anställning som sjukskrev sig.⁵⁴

"Resultaten visar att reformen minskade sannolikheten att övergå till sjukpenning med 36 % mer bland de arbetslösa som berördes av re-

⁵¹ Proposition 2006/07:80, sid 28

⁵² *Arbetslösa som blir sjuka och sjuka som inte blir arbetslösa*, Samtal om socialförsäkring nr 16, Socialförsäkringsutredningen, sid 9

⁵³ *Effekten av sänkt sjukpenning för arbetslösa*, IFAU 2007:6 sid 4-5

⁵⁴ *Ibid*, sid 8

formen, jämfört med dem som inte påverkades.”⁵⁵

Socialförsäkringen ersätter dock normalt 90 procent av den tidigare inkomsten, och taket är också högre än det är i arbetslöshetsförsäkringen. Sjukpenningen för arbetslösa är max 730 kronor per dag, vilket kan jämföras med högsta dagpenning för arbetslöshetsersättning på 680 kronor per dag. Sjukpenningen kan därmed fortfarande vara mer förmånlig än arbetslöshetsförsäkringen.⁵⁶

Så länge en sökandes inkomst ligger under taket i arbetslöshetsförsäkringen finns vinster att göra vid en övergång till sjukpenning.⁵⁷ Ligger inkomsten däremot över taket i arbetslöshetsförsäkringen talar siffrorna för att det leder till en snabbare återgång till arbetslöshet efter sjukskrivning. Detta kan eventuellt förklaras av olika typer av tilläggsavtal vid arbetslöshet. Avtalen är vanligare bland höginkomsttagare och skulle kunna göra det ekonomiskt fördelaktigt att återgå till arbetslöshet istället för att vara sjukskriven.⁵⁸

“Asymmetrin illustrerar tydligt hur systemen trots den förändring av reglerna med syftet att harmonisera försäkringarna som genomfördes 2003, fortfarande genererar drivkrafter som innebär att det är mer lönsamt att vara sjukskriven än att vara arbetslös.”⁵⁹

“Sammantaget visar den statistiska analysen tydliga tecken på mjukheter i tillämpningen av såväl sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen, dvs. försäkringarna används för andra syften än de avsedda.”⁶⁰

Med anledning av detta kan simultan åtstramning av sjukpenning och arbetslöshetsersättning leda till överutnyttjande av arbetslöshetsersättning och underutnyttjande av sjukpenningen och vice versa – kort sagt att sökande utnyttjar fel försäkring. Det är viktigt att komma ihåg att trygghetssystemen på många sätt hänger ihop,

⁵⁵ *Effekten av sänkt sjukpenning för arbetslösa*, IFAU 2007:6, sid 16

⁵⁶ *Arbetslösa som blir sjuka och sjuka som inte blir arbetslösa*, Samtal om socialförsäkring nr 16, Socialförsäkringsutredningen, sid 30

⁵⁷ *Ibid*, sid 50, 52

⁵⁸ *Ibid*, sid 54

⁵⁹ *Ibid*, sid 50

⁶⁰ *Ibid*, sid 61

så att förändringar i ett system får konsekvenser i ett annat. Därför är det viktigt med helhetsansatser.⁶¹

Tidigare rapporter från IAF

I avsnitten nedan har vi schematiskt använt oss av orsakskategoriseringen från avsnittet om orsaker till felaktiga utbetalningar. Med hjälp av denna visar vi exempel på brister som IAF tidigare har rapporterat om, brister som kan medverka till att felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning sker. I vissa delar har vi beloppsmässigt försökt uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar. Vi vill dock påpeka att uppskattningarna snarare är att betrakta som möjliga scenarier än faktiska beräkningar.

Strukturella – Systematiska

I flera rapporter finns exempel på bristande utredning både hos arbetsförmedlingen och hos arbetslöshetskassan. I vissa fall är det oklarheter i tillämpningen av regelverket som utgör bakgrunden till bristerna. I andra fall rör det sig dock om områden där regelverk och rutiner är tydliga och kända. I dessa fall tycks det inte vara brister i tillämpningen utan snarare en fråga om ett allmänt förekommande avsteg från befintligt regelverk. Komplicerade regelsystem, blanketter som är svåra att fylla i och oöverskådliga kombinationer av olika typer av ersättningar är frågor som hamnar under denna rubrik.

Här kan vi även hänvisa till avsnittet om över- eller underutnyttjande av annat stöd och de svårigheter en sjukskrivna arbetslös person kan uppleva med de respektive reglerna för ersättning.

I rapporten *Anvisning till ledig plats* konstaterar IAF att anvisningsinstrumentet användes i begränsad skala år 2005, och att av de anvisningar som gjordes var det få som följdes upp, vilket är ett sätt för arbetsförmedlare att kontrollera att en arbetssökande är aktiv i sitt sätt att söka arbete. En slutsats i rapporten var att handläggarestödet för arbetsförmedlarna är otydligt och leder till att de arbetslösa kontrolleras i varierande grad.⁶²

Även i IAF:s rapport *Arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet*⁶³ och i Riksrevisionens rapport *Arbetsmark-*

⁶¹ "Varför blir det fel? – Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen", Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 5, 2007, sid 69

⁶², Rapport 2006:5, IAF

⁶³ Rapport 2006:22, IAF

*nadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten*⁶⁴ konstateras att anvisningsinstrument utnyttjas i relativt liten omfattning, speciellt vid deltidsarbetslöshet. RRV granskade i sin rapport *Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen* anvisningsförfarandet och rapporterade att uppföljningen av anvisningar var eftersatt. De menade att arbetet med anvisningar är en av arbetsförmedlingens kärnverksamheter, att det var en central del av en aktiv arbetsmarknadspolitik och att ett effektivt anvisningsförfarande förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt.⁶⁵

AMS konstaterar i *Återrapportering d. enligt regleringsbrev för budgetåret 2006* att anvisningsinstrumentet i första hand ska användas i matchningsfunktionen. Den 1 mars 2006 utfärdade AMS nya riktlinjer som säger att anvisningar alltid ska följas upp, men att bedömningen om den sökande är aktiv för att lösa sin arbetslöshetssituation istället ska baseras på en samlad bedömning bl.a. beroende på vad som överenskommits i handlingsplanen.⁶⁶

I rapporten *Den individuella handlingsplanens roll för kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen* konstaterar IAF att handlingsplanerna i regel saknade tydliga ställningstaganden när det gällde kravet att vara aktivt arbetssökande. I 96 procent av de granskade planerna saknades en beskrivning av vad som avses med att vara aktivt arbetssökande och hur arbetsförmedlarna skulle förhålla sig till kravet. Handlingsplaner upprättas mellan de arbetssökande och arbetsförmedlingen för att dokumentera vad som krävs av respektive part för att den arbetslöse så snabbt som möjligt ska få ett arbete. Den tjänar både en roll som ett servicedokument och ett kontrollerande instrument.

IAF konstaterade att de granskade handlingsplanerna ofta höll låg standard vad gällde tydligheten i dokumentet. Det var vidare svårt för utomstående att förstå innehållet. En majoritet av de granskade planerna innehöll uppgifter om begränsningar av arbetssökandet utan att redovisa sakliga skäl för begränsningarna.⁶⁷

⁶⁴ RiR 2006:1

⁶⁵ RRV 2004:3, sid 40f

⁶⁶ *Återrapportering d. enligt regleringsbrev för budgetåret 2006 – Kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen*, 2.1, AMS

⁶⁷ Rapport 2006:7, IAF

AMS har tidigare konstaterat att arbetsförmedlarna uppfattar det tekniska stödet för upprättande av handlingsplaner som komplicerat och alltför styrande. I och med att handlingsplanen ska svara mot de krav som arbetslöshetsförsäkringens regelverk ställer, upplevs planen både av arbetssökande som arbetsförmedlare mer som ett kontrollinstrument än ett stöd i arbetet.⁶⁸

IAF har informerats om att AMS med anledning av det upplevda komplicerade tekniska stödet arbetat fram en ny applikation för handlingsplaner som avses sättas i drift så snart det är tekniskt möjligt.

Även hos arbetslöshetskassorna förekommer brister i utredning och handläggning. Rapporten *Arbetslöshetskassornas medlemshantering*⁶⁹ anger att dokumentationen är ofullständig i ungefär 40 procent av de ärenden som granskats. Det innebär att det var omöjligt att i efterhand avgöra om ärendet handlagts på rätt sätt och av rätt personal. Har beslut om medlemskap fattats på oriktigt sätt, till exempel att beslut fattats retroaktivt eller av obehörig personal, kan det leda till att ersättning utgår felaktigt.

Ett annat område som lyfts fram som problematiskt är hur arbetslöshetsförsäkringen fungerar för anställda i bemanningsföretag. Rapporten *Arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden rörande anställda i uthyrningsföretag*⁷⁰ visar att uppgifter om ny anställning inte utreds till fullo eller att lång handläggningstid fördröjer utredningen. Det leder till att ersättning kan utgå felaktigt under längre perioder.

Arbetslöshetsersättning i samband med studier är ytterligare ett exempel på en typ av ärenden där osäkerhet om hur regelverket ska tillämpas kan leda till att ersättning utgår felaktigt. Rapporten *Deltidsstudier med arbetslöshetsersättning*⁷¹ lyfter här fram flera svårigheter i dessa bedömningar, bland annat om den sökandes avsikt gällande framtida studier, vilket kan leda till att ersättning betalas ut felaktigt. Felaktigheterna beror främst på felaktigt intygande från den sökande, men möjliggörs delvis även av svårtolkade regler.

Strukturella – Instrumentella

Under denna rubrik handlar det om slarvfel, eller att enskilda handläggare väljer att inte följa fastlagda rutiner.

⁶⁸ Återrapportering d. enligt AMS regleringsbrev för 2006

⁶⁹ Rapport 2006:13, IAF

⁷⁰ Rapport 2006:12, IAF

⁷¹ Rapport 2007:14, IAF

I rapporten *Avanmälan av arbetslöshetsersättningstagare vid arbetsförmedlingen* visar granskningen att arbetslöshetsersättning kan utgå oriktigt då flera dagar kan förlöpa från den arbetslöses uteblivna besök på arbetsförmedlingen till dess att personen avanmäls till arbetslöshetskassan.⁷² I grundvillkoren enligt 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring sägs att den som söker arbetslöshetsersättning ska vara anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I Arbetsmarknadsverkets administrativa föreskrifter (AMSF 2005:4) meddelas att avanmälan ska göras när en arbetssökande med arbetslöshetsersättning uteblir från ett personligt besök på arbetsförmedlingen (...) Detta ska ske samma dag som anledningen till avanmälan kommer till arbetsförmedlingens kännedom⁷³, vilket i exemplet ovan ska vara samma dag den sökande skulle ha inställt sig på arbetsförmedlingen. När arbetsförmedlingen avanmäler den arbetssökande stoppar arbetslöshetskassan automatiskt utbetalning av arbetslöshetsersättning från det datumet avanmälan görs.

Beräkningsexempel

IAF:s granskning av ett urval avanmälningar under september månad år 2005 visade att cirka 20 procent av avanmälningarna borde ha skett en till fem dagar tidigare. Under månaden registrerades totalt 11 712 avanmälningar. 20 procent av dessa – cirka 2 300 – kan alltså ha skett 1–5 dagar för sent. Uppräknat till helår och med en genomsnittlig dagpenning på 618 kronor skulle det kunna innebära en risk för att runt 70 000 ersättningsdagar eller drygt 40 miljoner utbetalats felaktigt. Det förutsätter emellertid även att den enskilde fortsatt att göra anspråk på ersättning för dessa dagar. Det är därmed inte möjligt att ange hur stor den faktiska felutbetalningen varit. Även om beräkningen ovan närmast har karaktären av ett riskscenario visar det att relativt små brister i handläggningsrutinerna kan medverka till att stora ersättningsbelopp betalas ut felaktigt.

Rapporten *Beslut om arbetslöshetsersättning - Förstängsprövning*⁷⁴ visar att ramtiden, det vill säga den tidsperiod arbetslöshetsersättningen baseras på, och tidsavvikelserna under denna inte utretts tillräckligt väl i 36

⁷² Rapport 2006:15, IAF

⁷³ AMSFS 2005:4, § 12

⁷⁴ Rapport 2006:4, IAF

procent av de granskade fallen. Med en så stor felprocent är det svårt att avgöra om det rör sig om systematiska fel, eller om det handlar om individuella fel. Samma rapport visade även att 8 procent av de granskade besluten innebar felaktig rättstillämpning.

En lika oroande andel fel påvisas i fråga om underrättelser i rapporten *Ifrågasatt ersättningsrätt – hantering av ärenden vid arbetsförmedling och arbetslöshetskassa*⁷⁵. Rapporten slår fast att en tredjedel av de granskade ärendena innehöll brister i handläggningen från arbetslöshetskassans sida.

Strukturella – Fusk

Denna kategori ingår inte i rapporten då det är fråga om ett utpräglat bedrägeriförsök, det vill säga brott, och behandlar anställda vid arbetsförmedling eller arbetslöshetskassa som i maskopi med arbetslösa betalar ut ersättning oriktigt. IAF har inget underlag som gör det möjligt att bedöma en eventuell omfattning.

Individuella – Instrumentella

Här rör det sig om felaktiga intyg som den sökande själv fyllt i, och då om oavsiktliga fel. Svårigheter i kommunikationen mellan den individuella tjänstemannen och den sökande är också ett problem. Mörkertalet bedöms även här vara stort.

Individuella – Fusk

”Antalet polisanmälningar av misstänkta brott i samband med utbetalningar av ersättningar, bidrag och andra förmåner från välfärdssystemen är begränsat men har ökat kraftigt de senaste åren. De brott som anmäls avser huvudsakligen bedrägeri eller försök till bedrägeri.”⁷⁶

Om denna ökande trend har sin grund i att fler försöker utnyttja systemen, eller om det beror på att fusket upptäcks och polisanmäls i större omfattning är inte möjligt att avgöra. Mycket talar dock för att det har blivit vanligare att arbetslöshetskassorna polisanmäler bidragsfusk. Med den nya bidragsbrottslagen är det sannolikt med en fortsatt ökning.

Vid AMS senaste sökandeundersökning⁷⁷ uppger 35 procent att de inte sökt några arbeten den senaste månaden, och 5 procent uppger att de sökt 1 arbete under

⁷⁵ Rapport 2005:6, IAF

⁷⁶ Proposition 2006/07:80, s. 28

⁷⁷ AMS sökandeundersökning kvartal 2 2007

månaden. Observera att en del av de svarande vid intervjutillfället kan ha fått arbete. Enligt 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring krävs att den sökande bland annat aktivt söker lämpligt arbete. Enligt 3 § i Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, sägs att lämpligt arbete skall bedömas i beaktande av tillgången på arbetstillfällen över hela den svenska arbetsmarknaden.

För att en arbetslöshetskassa ska kunna bedöma om den arbetslöse är aktiv i sitt sökande efter nytt arbete krävs att arbetsförmedlingen kontrollerar den sökandes aktivitet och underrättar arbetslöshetskassan när den sökande bedöms som inaktiv. RRV konstaterade i sin rapport *Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen* att bristerna i arbetsförmedlingens benägenhet att rapportera inaktiva arbetssökanden ledde till att arbetsmarknadens funktionssätt försämrades och att arbetslöshetsersättning betalades till individer som inte var berättigade till den. De konstaterade även att de felaktiga utbetalningarna negativt påverkade förtroendet för och legitimiteten i försäkringssystemet. IAF bedömer dock att arbetsförmedlingen i flera avseenden ökat sin kontroll av att den enskilde uppfyller villkoren för ersättning. Se sidan 33-34.

Att beräkna omfattningen av felaktiga utbetalningar till följd av att den enskilde inte sökt arbete aktivt är förenat med stor osäkerhet. Om arbetsförmedlingen skulle lämna en underrättelse på denna grund och samtidigt preciserar för den enskilde vilka krav på aktivitet man ställer, är det sannolikt att den enskilde relativt snabbt anpassar sitt beteende till arbetsförmedlingens krav. Därmed skulle det inte längre föreligga någon situation med felaktig utbetalning av denna orsak.

Beräkningsexempel:

Trots fokuseringen på regelverket inom arbetslöshetsförsäkringen och de tidigare redovisade uppgifterna om utvecklingen av antalet underrättelser uppger cirka 35 procent av de tillfrågade i AMS sökandeundersökning att de inte sökt något arbete den senaste månaden. Andelen är möjligen något lägre bland dem som hade arbetslöshetsersättning. Kvar står dock bilden av att betydande del av dem som får arbetslöshetsersättning inte förefaller söka arbete särskilt aktivt. Enligt IAF:s bedömning handlar det emellertid om att arbetsförmedlingen måste tydliggöra och konkretisera aktivitetskravet för den enskilde. Det ska i första hand göras för att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring.

Att emellertid beräkna en summa felaktigt utbetald ersättning på grunden av ett otillräckligt arbetssökande bedömer IAF vara alltför spekulativt. Helt annorlunda förhåller det sig emellertid med personer som är förhindrad att ta ett arbete eller som inte alls önskar ta ett arbete. I den mån sådant inte upptäcks av eller rapporteras till arbetslöshetskassa så riskerar det leda till att ersättning betalas ut på felaktig grund.

Avslutningsvis kan IAF konstatera att det inte finns ett samlat faktaunderlag som möjliggör en total uppskattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna upptäcker för närvarande själva genom sin löpande kontroll felutbetalningar på i storleksordningen 0,75 procent av utbetald ersättning. Mörkertalen vad gäller arbetsförmedlingens kontroll av att ersättningsvillkoren uppfylls bedöms ha minskat men är alltså betydande. Brister i handläggningsrutiner vid arbetslöshetskassor och arbetsförmedlingar tjänar som möjliggörare av att ersättning utgår på felaktig grund. Ett rimligt antagande är emellertid att de felaktiga utbetalningarna i väsentlig grad överstiger de belopp som arbetslöshetskassorna själva upptäcker och återkräver. Omfattningen av t.ex. svarta inkomster vid sidan av arbetslöshetsersättning är något som för närvarande inte kan bedömas av IAF. IAF konstaterar att det inom ramen för FUT-delegationen kommer att publiceras studier om omfattningen av felaktiga utbetalningar med andra metoder än vad IAF haft tillgång till för att närma sig denna fråga.

Utvecklingen av felaktiga utbetalningar

Med hänvisning till tidigare förda resonemang om svårigheterna att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen, mörkertalets storlek - däribland förekomsten av svartarbete i kombination med arbetslöshetsersättning, ägnar IAF detta avsnitt åt att översiktligt beskriva en del av vad som kan ha påverkat omfattning av felaktiga utbetalningar och vad som bör göras i arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas verksamheter för att minska risken för detta. Ett viktigt inslag är IAF:s eget arbete med tillsyn i arbetslöshetsförsäkringen, och hur denna kan förändras och förbättras i avsikt att minimera riskerna för felaktiga utbetalningar.

Informationsutbyte

Generell minskning av felaktiga utbetalningar

De samkörningar som gjorts mellan arbetslöshetskassorna och de myndigheter som ingår i det elektroniska informationsutbytet visar på en generell minskning av felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning. Det är viktigt att påpeka att alla samtida utbetalningar från olika aktörerna inte är felaktiga. Det är möjligt att i vissa fall uppbära flera förmånsslag samtidigt. Enligt Samverkansgruppens rapport december 2006 är tre fjärdedelar av alla dubbla utbetalningar korrekta.⁷⁸

Andelen ersättningstagare som fick ersättning från Försäkringskassan och samtidigt fick felaktig arbetslöshetsersättning minskade från 2,5 promille år 2003 till 1,3 promille år 2006.⁷⁹

Andelen ersättningstagare som fick ersättning från CSN och samtidigt fick felaktig arbetslöshetsersättning minskade från 0,5 promille år 2003 till 0,4 promille år 2006.⁸⁰

Resultaten visar att informationsutbytet har haft en tydlig effekt när det gäller att upptäcka och förebygga felaktiga dubbla utbetalningar. IAF konstaterade dock i sin rapport om informationsutbytet i juni 2005 att det elektroniska informationsutbytet ännu inte nått sin fulla potential,

⁷⁸ Projektrapport Samverkansgruppen, 20 december 2006, sidan 10

⁷⁹ IAF 2006:23, sidan 13

⁸⁰ Ibid, sidan 16

något som även Statskontoret kommer fram till i en rapport 2006.⁸¹

Effekter av en ny automatisk kontroll

För att öka kontrollen av föräldrapenning i kombination med arbetslöshetsersättning utarbetades en rutin inom informationsutbytet som togs i bruk i augusti 2005.

Från att dessa ärenden hade ökat med 29 procent mellan åren 2003 och 2004, så minskade de med 55 procent mellan åren 2004 och 2006. Det är sannolikt att förändringen till stor del beror på att kontrollen sedan hösten 2005 är automatisk.⁸²

Uppgifter om tillfällig föräldrapenning ingick i det elektroniska informationsutbytet redan från början, men sedan den 14 december 2006 sker Försäkringskassans kontrollfrågor vid handläggning av tillfällig föräldrapenning automatiskt. Automatiseringen av denna rutin förväntas höja det elektroniska informationsutbytets effektivitet ytterligare.⁸³

Övriga effekter

För arbetslöshetskassornas ersättningstagare innebär informationsutbytet att servicen blivit bättre avseende handläggningen av ersättningsärenden. Beslut om ersättningsrätten grundas på ett mer korrekt underlag och rättssäkerheten stärks därigenom.⁸⁴

En annan trolig vinst av informationsutbytet är den förebyggande effekt utbytet har. Information om att kontroller förekommer mellan arbetslöshetskassorna och andra myndigheter kan i sig förebygga att felaktiga uppgifter lämnas i en ansökan om ersättning. Informationen skulle kunna utnyttjas mer strategiskt som en preventiv åtgärd för att förebygga felaktigheter och försök att orättmätigt få del av förmåner.

IAF:s tillsynsmetod

Tillsynsutredningen beskriver i sin delrapport olika vägar för tillsyn i praktiken och vilka effekter tillsyn leder till. Det senare beskrivs som svårt att bedöma, och utredningen menar att den inte har kännedom om något fall

⁸¹ IAF 2005:7, sidan 21; Statskontoret 2006:07, sidan 7

⁸² IAF 2006:23, sid 15

⁸³ Ibid, sid 12

⁸⁴ Ibid, sid 19

där en tillsynsmyndighet försökt att vetenskapligt bedöma effekten av tillsynen.⁸⁵

Utredningen beskriver även vilket ansvar tillsynsmyndigheten har i sitt förhållande till tillsynsobjektet – att tillsynen faktiskt äger rum. Det finns en skyldighet att följa förhållandena inom tillsynsområdet, att självständigt ingripa där så behövs och att använda metoder för granskningen som leder till relevanta och opartiska resultat. Till ansvaret hör även att besluta om sanktioner vilka anvisats av statsmakterna i de situationer som tillsynsobjektet inte lever upp till sina åtaganden.⁸⁶

IAF har i tidigare rapport till regeringen lämnat förslag på hur IAF:s tillsyn över arbetslöshetskassornas insatser inom ramen för informationsutbytet med de ingående myndigheterna bör utvecklas, preciseras och stärkas.⁸⁷ Rapporten föreslog att kartläggning och kontroll över hur, och när, arbetslöshetskassorna använder den manuella kontrollen skulle kunna ingå i IAF:s löpande ärendegranskning av ersättningsärenden. Även en kvalitetsgranskning av uppgifterna från den manuella kontrollen och kompletteringar föreslogs. Slutligen diskuterades behovet av ett tydliggörande av det tekniska ansvaret inom informationsutbytet för att IAF:s tillsyn inom det systemtekniska området ska kunna bli aktuellt.

Någon motsvarande rapport för IAF:s tillsynsuppdrag över Arbetsmarknadsverkets uppgifter inom kontrollfunktionen finns inte. Med hänvisning till avsnittet om uppskattningar av felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen, och de resultat som tidigare granskningar av anvisningar, avanmälan, handlingsplaner och deltidsarbetslöshet visat tillsammans med resultaten från AMS Sökandeundersökning kan IAF:s tillsynsarbete utvecklas i detta avseende. Ett uppföljande arbete inom de ovan nämnda områden kan initieras, med årliga redovisningar och stickprovskontroller i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen. Med hänvisning till vad som konstaterats av RRV är det av största vikt att myndigheterna själva kontrollerar svagheter och brister i den egna verksamheten. IAF kan genom sin tillsyn hjälpa till att identifiera dessa risker.

IAF bedömer att ett centralt riskområde är de uppgifter som den ersättningssökande lämnar på de s.k. deklara-

⁸⁵ SOU 2002:14, sid 128

⁸⁶ Ibid, sid 144ff

⁸⁷ *Tillsyn över arbetslöshetskassornas insatser inom informationsutbytet*, IAF, 2007:5

tionskorterna (ofta elektroniskt). Avgörande för att ersättning utgår korrekt är uppgifter om dagar då den enskilde varit helt arbetslös och dagar då den enskilde förvärvat arbetat eller på annat sätt varit förhindrad att ta annat arbete. Enligt försäkringens villkor ska den arbetslöse deklarerat förhindrad när tillfälliga hinder uppstår, ex. när den sökande är på läkarbesök, inte har barnomsorg ordnad tillfälligt eller är på förtroendemannauppdrag etc. Enstaka dagars sjukdom eller förhinder kan utlämnas av de ersättningssökande som istället väljer att fortsätta deklarerat arbetslös.

Ett ytterligare riskområde är arbetsförmedlingens hantering av de arbetsökande som inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Som tidigare redovisats är det av yttersta vikt för förhindrande av felaktiga utbetalningar att de arbetslösa kontrolleras vid arbetsförmedlingen, och att underrättelser rapporteras till arbetslöshetskassorna i den utsträckning detta ska ske.

De tabeller och diagram som vi redovisat i avsnittet om uppskattningen av felaktiga utbetalningar ger en relativt klar indikation på att sanktionsinstrumenten används och att resultat uppnås. Nedsättning av dagpenning en andra gång sker i bara fem procent av de fall som fått dagpenningen nedsatt en första gång. Detta kan indikera att det fungerar som ett kraftfullt sanktionsinstrument som de sökande inte vill ha upprepat en andra gång med ytterligare avdrag på dagpenningen.

De belopp som arbetslöshetskassorna återkräver stiger år från år i den undersökta perioden. De ökar även proportionellt mot totalt utbetald ersättning vilket kan betyda att fler ärenden kontrolleras noggrannare. Det kan även tolkas som att det minskade antalet ersättningsökande ger utrymme för arbetslöshetskassornas personal att arbeta mer aktivt med uppföljande åtgärder.

Antalet avstängningar till följd av egen uppsägning eller avsked har under åren 2003 – 2006 legat proportionellt konstant gentemot andelen nya beslut. Cirka 10 procent stängs av i relation till antalet med ny ersättningsperiod. Andelen är lägre hittills under 2007. Volymerna nya ersättningsbeslut har sjunkit dramatiskt från cirka 270 000 ärenden till 160 000 (beräknat på helår 2007). Att antalet avstängningar på grund av egen uppsägning minskar kan vara ett resultat av de förändringar som skett i arbetslöshetsförsäkringen under 2007, och den allmänna konjunkturen vilken har lett till att personer som lämnar en anställning haft större möjligheter att hitta en annan anställning utan mellanliggande period av arbetslöshet.

IAF:s bedömning är att den kommande utvecklingen av felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen även påverkas av aviserade kommande förändringar i försäkringen enligt budgetpropositionen. Regeringen föreslår att antalet karensdagar som ska fullgöras i början av ersättningsperiod inom arbetslöshetsförsäkringen ökar från fem till sju dagar från den 1 juli 2008. Regeringens syfte är att ge incitament till de sysselsatta att byta jobb utan att ha en mellanliggande period med arbetslöshet. Även den föreslagna begränsningen av ersättningsperiodens längd för dem som uppstår ersättning vid sidan av deltidarbete bidrar i sig att minska risken för felaktig utbetalning. Även andra genomförda och aviserade förändringar bedöms ha vissa effekter på omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Vid sidan av dessa förändringar i försäkringen ser IAF ett utrymme för fortsatt arbete hos arbetslöshetskassor och arbetsförmedlingen att utveckla rutinerna för att öka regelbundenheten, förbättra kontrollerna och därigenom motverka riskerna för att arbetslöshetsersättning utbetalas felaktigt. Även IAF:s arbete kan utvecklas så att myndigheterna i sin tillsyn tydligare prioriterar tillsynen av sådana företeelser som bedöms medföra stor risk för stora felutbetalningar. Detta innefattar även genomförandet av en riskanalys.

Avslutande kommentarer

Korsell och Nilsson har tagit fram ett schema över förebyggande åtgärder mot fel och fusk. Deras uppfattning är att myndigheter med kontrollfunktioner måste göra det svårare för människor att fuska samtidigt som risken för upptäckt måste öka. De beskriver hur myndigheter bör informera om reglerna tydligt för att okunskap och slarv ska minska.⁸⁸ Myndigheter bör även ha en förebyggande kontroll, exempelvis i ett initialskede, och myndighetssamverkan om informationsutbyte bör utvecklas. De menar även att myndigheter måste ha förmågan att kunna synliggöra kontrollen och beskriva vad som faktiskt händer när fusk upptäcks. Sanktionerna och regelverket inom arbetslöshetsförsäkringen kan därför bättre behöva förmedlas till allmänheten.⁸⁹

Enligt Korsell och Nilsson är det av stor vikt att offentliggöra de resultat som produceras angående storleken och omfattningen av fusk och felaktigheter. Det finns vetenskapliga undersökningar som visar att sådan infor-

⁸⁸ Korsell & Nilsson, 2003, sid 224

⁸⁹ Ibid, sid 168ff

mation i sig har en viss brottsförebyggande effekt, framför allt gällande de personer som starkt påverkas av sociala normer.⁹⁰

Uppmärksamheten kring nyligen genomförda och aviserade regelförändringar kan bidra till att personalen vid arbetslöshetskassor och arbetsförmedlingar tydligare kan förmedla de krav som försäkringen ställer på de sökande. Därmed kan riskerna för felaktiga utbetalningar minska då fler människor blir medvetna om vilka sanktioner som kan bli aktuella om man uppstår ersättning på felaktiga premisser.

IAF föreslår att:

- Såväl regering som aktörerna inom försäkringen tar initiativ till återkommande informationsinsatser för att tydliggöra de grundläggande villkoren för att få arbetslöshetsersättning.
- Regeringen, i samverkan med aktörerna inom försäkringen och IAF, tar initiativ till att återkommande informera om sanktionssystemet inom arbetslöshetsförsäkringen, dvs. de praktiska konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter som har betydelse för arbetslöshetsersättningen.
- Regeringen tar initiativ till en översyn av regelverket med särskild fokus på sådant som medför tolkningsvårigheter, komplicerar uppgiftslämnandet och därmed bidrar till att arbetslöshetsersättning betalas ut på felaktig grund. Det finns särskilt anledning att uppmärksamma de risker för felutbetalningar som förorsakas av de omfattande och komplicerade kraven på uppgifter som skall lämnas i arbetsgivarintygen.
- Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, CSN och Försäkringskassan utvecklas och används mer optimalt i enlighet med de förslag som framkommit bland annat i IAF:s rapport 2007:18 *Samverkan och bistånd för att förhindra felaktiga utbetalningar*.

IAF avser att stimulera att:

- Arbetslöshetskassorna genom jämförelser sprider goda exempel på hur en förstärkt egenkontroll inom kassorna kan utformas. I detta avseende bedöms Arbetslöshetskassornas samorganisation ha en viktig roll att spela.

⁹⁰ Korsell & Nilsson, 2003, sid 217

IAF avser att följa upp att:

- Den pågående organisationsförändringen av AMS leder till att en hög ambition när det gäller den del av uppdraget som omfattar kontroll av försäkringsvillkoren kan upprätthållas.

IAF ska utveckla sina metoder i tillsynen över arbetslöshetskassor och arbetsförmedling. Granskning av företeelser som medför stor risk för omfattande felaktiga utbetalningar kommer att prioriteras.

Källförteckning

Rapporter från IAF

- 2006:4 Beslut om arbetslöshetsersättning (Första-gångsprövning)
- 2006:5 Anvisning till ledig plats – betydelsen för kontrollfunktionen
- 2006:7 Den individuella handlingsplanens roll för kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen
- 2006:9 Sökande som arbetsförmedlingen inte anser står till arbetsmarknadens förfogande
- 2006:10 Arbetsmarknadsverkets handläggning av ärenden gällande arbetslöshetsförsäkringen
- 2006:12 Arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden rörande anställda i uthyrningsföretag
- 2006:13 Arbetslöshetskassornas medlemshantering
- 2006:15 Avanmälan av arbetslöshetsersättningstagare vid arbetsförmedlingen
- 2006:17 Systemsamband och delprocesser inom arbetslöshetsförsäkringen
- 2006:20 Återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program
- 2006:22 Arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet
- 2006:23 Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, CSN och Försäkringskassan
- 2007:3 Kvartalsrapport 1
- 2007:5 Tillsyn över arbetslöshetskassornas insatser inom informationsutbytet
- 2007:10 Effekterna av den förhöjda finansieringsavgiften
- 2007: 16 Kvartalsrapport 3

Litteratur:

- Att förebygga fel och fusk – metoder för reglering och kontroll, Lars E Korsell & Mikael Nilsson, Norstedts Juridik, Stockholm, 2003
- Vid byråkratins gränser, R Johansson, Arkivs avhandlingsserie, Lund, 1992
- SOU 2002:14, Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag

Rapporter:

- Svartjobb och svartköp i Sverige, Skatteverket 2007:1
- Effekten av sänkt sjukpenning för arbetslösa, IFAU, 2007:6

- Kloka avvägningar? – hur kontroll av utbetalningar från trygghetssystemen styrs, ESV, 2007:19
- Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning – huvudrapport, RRV, 1999:39A
- FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen, RRV, 1995:32
- Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen, RRV, 2004:3
- Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet, RiR, 2005:3
- Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidarbetslösheten, RiR, 2006:1
- Informationsutbyte kräver bra förutsättningar, Statskontoret, 2006:07
- Från risk till mål och resultat, FUT-delegationen, rapport 1
- Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd till kommunerna, FUT-delegationen, rapport 2
- Riskhantering inom trygghetssystemen, FUT-delegationen, rapport 3
- Anmälan vid misstanke om brott, FUT-delegationen, rapport 4
- Varför blir det fel?, FUT-delegationen, rapport 5

Propositioner:

- 2000/01: 129 – ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen
- 2006/07: 80 – bidragsbrottslag

Övrigt:

- IAF:s yttrande 3 augusti 2007 angående FUT-delegationens rapport *Varför blir det fel?*, rapport 5
- AMS sökandeundersökning kvartal 2 2007
- Återrapportering d. enligt regleringsbrev för budgetåret 2006 – Kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen, AMS
- Förlorad inkomst vid sjukdom, Socialförsäkringens PM nr 8, 2006-09.25, SO 2004:08
- Arbetslösa som blir sjuka och sjuka som inte blir arbetslösa, Samtal om socialförsäkringen nr, Socialförsäkringsutredningen
- Projektrapport, Samverkansgruppen, 20 december 2006
- Försäkringskassan pressmeddelande 2007-09-03
- Förvaltningslagen (1986:223)
- IAFFS 2004:1
- AMSFS 2005:4