

**2016:30**

# **Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd**

*Rapport initierad av IAF*





Försäkringskassan  
103 51 Stockholm

## Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd

### *Rapport initierad av IAF*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har undersökt Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd

Försäkringskassan har fått möjlighet att faktagranska rapporten.

IAF har presenterat rapporten för Försäkringskassan vid ett möte den 16/12/2016.

Beslut i detta ärende har fattats av Peter Ekborg, generaldirektör.

Ansvarig chef har varit Annelie Westman, chef för granskningsenheten.

Rapporten har utarbetats inom IAF av utredarna Mirella Dizdar, Marika Holmqvist, Carina Karlsson och Patricia Söderström uppdragsledare.

Katrineholm den 12 december 2016

Peter Ekborg  
Generaldirektör

Patricia Söderström  
Utredare

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen  
Box 210  
641 22 Katrineholm  
[www.iaf.se](http://www.iaf.se)



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Ansvarsfördelningen för sanktioner inom aktivitetsstödet .....	9
1.2 Syfte och frågeställningar .....	10
1.3 Genomförande.....	10
1.4 Rapportens disposition .....	12
<b>2 Syftet med införandet av sanktionerna</b> .....	<b>13</b>
2.1 Varning och avstängning istället för återkallande.....	13
2.2 Avstängning vid oriktiga eller vilseledande uppgifter .....	13
<b>3 Regelverket</b> .....	<b>15</b>
3.1 Avstängning efter beslut från Arbetsförmedlingen .....	15
3.2 Avstängning efter beslut från Försäkringskassan .....	16
<b>4 Försäkringskassans organisering av handläggningen av avstängningar</b> ...	<b>17</b>
4.1 Aktivitetsstödshandläggare och kontrollutredare .....	17
4.2 Interna styrdokument.....	17
<b>5 Försäkringskassans rutiner</b> .....	<b>19</b>
5.1 Avstängning efter beslut från Arbetsförmedlingen .....	19
5.2 Avstängning efter beslut från Försäkringskassan .....	20
<b>6 Försäkringskassans erfarenheter av första året med avstängningar</b> .....	<b>23</b>
6.1 Verkställande av Arbetsförmedlingens beslut .....	23
6.2 Process att utveckla metod för kontrollutredning .....	24
<b>7 Sammanställning av Försäkringskassans avstängningar</b> .....	<b>26</b>
7.1 Mottagna beslut från Arbetsförmedlingen .....	26
7.2 Verkställandegrad efter beslut från Arbetsförmedlingen .....	27
7.3 Avstängning efter beslut från Försäkringskassan .....	29
<b>8 Vad visade ärendena?</b> .....	<b>31</b>
8.1 Avstängning efter beslut från Arbetsförmedlingen .....	31
8.2 Avstängning efter beslut från Försäkringskassan .....	32
<b>9 Försäkringskassans uppföljning av avstängningar</b> .....	<b>33</b>
9.1 Modell för systematisk kvalitetsutveckling .....	33
<b>10 Slutsatser</b> .....	<b>35</b>
10.1 Avstängning efter beslut från Arbetsförmedlingen .....	35
10.2 Avstängning efter beslut från Försäkringskassan .....	38
<b>11 Uppföljning</b> .....	<b>42</b>
<b>12 Käll- och litteraturförteckning</b> .....	<b>43</b>
<b>Bilaga 1 Förordningen om aktivitetsstöd</b> .....	<b>44</b>
<b>Bilaga 2 Frågor till Försäkringskassan</b> .....	<b>47</b>



## Sammanfattning

Försäkringskassan ska stänga av deltagare från rätten till aktivitetsstöd och utvecklingsersättning<sup>1</sup> efter beslut från Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan ska även själv fatta beslut om avstängning från aktivitetsstöd om deltagaren medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan som har betydelse för rätten till aktivitetsstöd. När en deltagare ska stängas av från aktivitetsstöd regleras i förordning (1996:110) om aktivitetsstöd (FAS).

Denna rapport redovisar IAF:s första tillsynsinsats gentemot Försäkringskassan. Det övergripande syftet har varit att undersöka om Försäkringskassans rutiner för att hantera avstängningsärenden inom aktivitetsstödet är förenliga med regelverket.

### Antalet avstängningar 1 oktober 2015 till 31 mars 2016

Försäkringskassan tog emot 12 533 beslut om avstängning i snitt per månad från Arbetsförmedlingen under perioden den 1 oktober 2015 till den 31 mars 2016.

Under samma period inledde Försäkringskassan 65 utredningar om avstängning på grund av felaktiga eller vilseledande uppgifter. Av dessa var det 49 ärenden (75 procent) som ledde till beslut om avstängning.

### Försäkringskassans rutiner stämmer överens med regelverket

I uppdraget har IAF gått igenom Försäkringskassans rutindokument och gått igenom 12 ärenden som Försäkringskassan har valt ut. Ärendena gick IAF igenom för att få en bättre förståelse för hur Försäkringskassan anser att regelverket ska tolkas och omsättas i praktiken.

Uppdraget visar att Försäkringskassans rutiner stämmer med regelverket. Detta gäller både rutinerna för att verkställa avstängningar efter beslut från Arbetsförmedlingen och rutinerna för Försäkringskassans egna avstängningar efter vilseledande eller oriktiga uppgifter. Försäkringskassan har även en utarbetad struktur för hur rutiner tas fram, sprids och förankras i verksamheten.

### *Rutinen bör betona vikten av att dokumentera varför en avstängning inte verkställs*

Om Försäkringskassan av någon anledning inte kan verkställa ett beslut om avstängning från Arbetsförmedlingen finns det enligt rutindokumentet inget krav på att handläggarna ska dokumentera detta. Eftersom krav på dokumentation saknas är det inte säkert att orsakerna finns dokumenterade i deltagarens journal. I de ärenden som IAF tagit del av förekommer det att sådan information saknas.

---

<sup>1</sup> Fortsättningsvis kommer termen aktivitetsstöd att användas som en samlingsbeteckning för både aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.



### *Rutinerna är otydliga om underlag för att styrka förmildrande omständigheter*

Enligt Försäkringskassans rutin för avstängning vid oriktiga eller vilseledande uppgifter kan medicinska skäl utgöra förmildrande omständigheter och därmed medföra att en avstängning blir kortare än normalfallet. Rutinen anger dock inte vilka underlag som myndigheten ska begära in eller hur utredningen ska gå till. För att Försäkringskassans beslut ska vara rättssäkra och väl underbyggda är det viktigt att kontrollutredarna begär in relevanta underlag.

### **Brister i möjligheterna till uppföljning**

För att IAF skulle kunna redogöra för hur många beslut om avstängning som Försäkringskassan verkställt och fattat beslut om på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter har de levererat statistik till IAF från sitt datalager STORE. IAF har sammanställt uttaget samt även tagit fram statistik från IAF:s databas AF – databasen. Syftet med att ta fram data från AF-databasen var att kunna jämföra Arbetsförmedlingens beslut med de avstängningar som Försäkringskassan verkställt.

### *Stor andel av avstängningarna från Arbetsförmedlingen är inte verkställda*

Statistiken visar att Försäkringskassan inte hade verkställt 39 procent av de avstängningsbeslut som de fått från Arbetsförmedlingen.

Utifrån den statistik som Försäkringskassan lämnat till IAF går det inte att avgöra varför de inte har verkställt dessa beslut. Enligt Försäkringskassan beror det i många fall på att deltagaren inte kommit in med någon ersättningsansökan. Om en sådan inte kommer in kan de inte verkställa avstängningen.

Försäkringskassan sparar inte deltagarnas ersättningsansökan i ett format som är sökbar i systemet. Därmed finns inte något enkelt och tillförlitligt sätt att säkerställa att icke – verkställandet beror på att en ersättningsansökan inte har kommit in. Det är fullt möjligt att Försäkringskassans hantering i de 39 procenten är helt korrekt, men det går inte att säkerställa genom datauttag.

### *Systemet för avstängningar stödjer inte fullt ut Försäkringskassans tillämpning av regelverket*

Om det är möjligt verkställer Försäkringskassan en avstängning redan när de får Arbetsförmedlingens interimistiska beslut. Handläggaren ska då skriva i deltagarens journal att denne har blivit avstängd men inte registrera några avstängningsdagar i systemet. Först när det slutliga beslutet kommer från Arbetsförmedlingen registrerar Försäkringskassan avstängningsdagarna.

Detta innebär att avstängningsdagar som är verkställda utifrån ett interimistiskt beslut inte syns i statistikuttag. Det innebär även att handläggaren måste komma ihåg att registrera avstängningsdagarna i systemet när det slutliga beslutet har



kommit in. Om detta inte görs kommer det inte gå att se i systemet att avstängningsdagar har verkställts.

Systemets nuvarande uppbyggnad stödjer inte fullt ut Försäkringskassans tillämpning av regelverket utan innebär att en arbetsuppgift ska verkställas vid ett tillfälle och registreras vid ett annat. Att de interimistiska besluten inte går att söka fram innebär dessutom att IAF inte kan utöva tillsyn av dessa beslut.

### *Besluten finns inte i STORE*

På grund av en brist i Försäkringskassans system fanns inte uppgifter om fattade beslut med anledning av oriktiga eller vilseledande uppgifter i deras datalager STORE. Uppgifterna fick istället hämtas från Försäkringskassans källsystem. Försäkringskassan uppger att de kommer att åtgärda bristen och att besluten i fortsättningen kommer att finnas i STORE. När detta är åtgärdat kommer det att vara möjligt att enkelt ta fram statistik även för dessa ärenden.

### *Fokus på deltagarens handlande vid bedömningen av sanktioner*

Arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet är delvis konstruerade på olika sätt och har delvis olika syften. En av tankarna med införandet av sanktioner inom aktivitetsstödet var att harmonisera de båda ersättningssystemen i den mån det är möjligt. En sanktionsåtgärd inom arbetslöshetsersättningen som inte är direkt överförbar är uteslutning/frånkännande. En medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning ska uteslutas av sin arbetslöshetskassa. Arbetslöshetskassan kan avstå från uteslutning om det finns särskilda skäl som talar emot. Medlemmen kan då istället frånkännas ersättning. Försäkringskassan kan inte utesluta en deltagare om han eller hon lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. De ska däremot stänga av deltagaren från rätt till aktivitetsstöd. Ett beslut om avstängning kan avse från 45 upp till 195 avstängningsdagar. Det är samma intervall av dagar som inom arbetslöshetsförsäkringen vid beslut om frånkännande.

Inom arbetslöshetsförsäkringen kan oriktiga uppgifter för enbart enstaka dagar bedömas som allvarligt. IAF har betonat att det alltid är individens handlande som ska styra bedömningen av en eventuell sanktion. Det behöver inte ha betalats ut ersättning för att handlingen ska bedömas som medveten eller grovt vårdslös.<sup>2</sup>

Även om det finns skillnader mellan de båda ersättningssystemen skulle arbetslöshetskassornas utgångspunkt för bedömning, det vill säga att det är individens handlande som är det centrala, kunna utgöra utgångspunkt för bedömningar även inom aktivitetsstödet. Det skulle i sådana fall medföra att Försäkringskassan i sina rutindokument behöver förtydliga vikten av att ta

---

<sup>2</sup> IAF, 2016:20, *En enhetligare hantering av uteslutningar och frånkännanden.*



deltagarens handlande i beaktande i utredningen av oriktiga eller vilseledande uppgifter.

### **IAF:s slutsatser**

IAF:s undersökning visar att Försäkringskassans rutiner för avstängningar inom aktivitetsstödet stämmer överens med regelverket men att det också finns en del brister och utvecklingsområden i deras arbete med avstängningarna.

IAF har identifierat följande brister:

- ✓ Det finns brister i möjligheterna till uppföljning i Försäkringskassans system av de avstängningar som inte verkställts. Dessa brister medför att IAF inte kan följa upp Försäkringskassans verkställandegrad på ett heltäckande eller tillfredsställande sätt. Bristerna medför även att det är svårt för Försäkringskassan själv att följa upp sitt arbete med avstängningar.
- ✓ Det finns brister även i möjligheterna till uppföljning av verkställda beslut i och med att interimistiska beslut inte går att söka fram. Detta gör det svårt att skilja verkställda beslut från icke verkställda. Systemets nuvarande uppbyggnad stödjer inte heller fullt ut Försäkringskassans tillämpning av regelverket utan medför att en arbetsuppgift ska verkställas vid ett tillfälle och registreras vid ett annat. Att de interimistiska besluten inte går att söka fram innebär dessutom att IAF inte kan utöva tillsyn av dessa beslut.
- ✓ Försäkringskassans rutindokument saknar uppmaningar till handläggaren om att dokumentera varför en avstängning inte verkställs.
- ✓ I Försäkringskassans rutindokument saknas det en tydlig vägledning i vilka underlag som handläggaren ska begära in för att bedöma om det finns förmildrande omständigheter.



IAF har med anledning av bristerna identifierat följande utvecklingsområden:

- ✓ Försäkringskassan bör säkerställa att de har system som möjliggör uppföljning av varför avstängningar inte verkställs.
- ✓ Försäkringskassan bör säkerställa att de har system som stödjer deras tillämpning av regelverket för avstängningar inom aktivitetsstödet.
- ✓ Försäkringskassan bör i sina rutindokument påtala vikten av att dokumentera varför en avstängning inte verkställs.
- ✓ Försäkringskassan bör i sina rutindokument tydligare påtala hur förmildrande omständigheter ska styrkas.

IAF önskar att senast den 31 mars 2017 få ta del av skriftlig redogörelse av vilka åtgärder Försäkringskassan har vidtagit med anledning av utvecklingsområdena.





# 1 Inledning

Försäkringskassan ska verkställa och fatta beslut om avstängning inom aktivitetsstöd och utvecklingsersättning<sup>3</sup>. Det gäller sedan de nya sanktionsåtgärderna inom aktivitetsstödet infördes den 1 mars 2015. Detta innebär bland annat att de ska stänga av en person från ersättning det antal dagar som Arbetsförmedlingen har beslutat om. Försäkringskassan tog emot 12 533 beslut om avstängning i snitt per månad från Arbetsförmedlingen under perioden 1 oktober 2015 till 31 mars 2016.

IAF utövar tillsyn över Försäkringskassans handläggning av och rutiner för ärenden som rör avstängning från rätten till aktivitetsstöd. IAF ska även följa utvecklingen på det område som avser ärenden om varning och avstängning från rätt till aktivitetsstöd, och ta initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.<sup>4</sup> Denna rapport redovisar IAF:s första tillsynsuppdrag gentemot Försäkringskassan.

## 1.1 Ansvarfördelningen för sanktioner inom aktivitetsstödet

Aktivitetsstöd är ett ekonomiskt stöd till försörjning som lämnas till den som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingen ansvarar för de arbetsmarknadspolitiska programmen medan aktivitetsstödet administreras av Försäkringskassan. Det är Arbetsförmedlingen som anvisar en person till ett program och ansvarar för innehållet i programmet. Försäkringskassan beslutar om ersättningens storlek samt betalar ut den. Ersättningen betalas ut i efterhand genom att deltagaren lämnar in en *Försäkran aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning* där han eller hon redogör för och intygar sin närvaro i programmet under föregående period. *Försäkran* ska lämnas in till Försäkringskassan en gång i månaden under hela den period som deltagaren är inskriven i programmet.

Behörigheten att besluta om sanktioner inom aktivitetsstödet är fördelad mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen har ansvar för att skicka en underrättelse<sup>5</sup> samt besluta om sanktion om deltagaren missköter sitt arbetssökande, förlänger eller orsakar sin arbetslöshet. När en programdeltagare ska få en sanktion framgår av 14 a–c §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS). Om beslutet medför en avstängning från rätten till aktivitetsstöd, skickar Arbetsförmedlingen en elektronisk signal om detta till Försäkringskassan. Försäkringskassans ansvar för sanktioner enligt 14 a–c §§ innefattar att besluta om vilka dagar som ska ingå i avstängningen.

---

<sup>3</sup> Fortsättningsvis i rapporten kommer termen aktivitetsstöd att användas som en samlingsbeteckning för både aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

<sup>4</sup> 2 § 8 och 10 förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>5</sup> Arbetsförmedlingen använder begreppet *meddelanden*. IAF använder begreppet *underrättelser*.



Försäkringskassan har även ansvar för att stänga av en programdeltagare från rätten till aktivitetsstöd om denne medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan om ett förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning. Detta regleras i 14 g § FAS. Det är Försäkringskassan som fattar beslut i dessa avstängningar.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med uppdraget är att undersöka om Försäkringskassans rutiner för hantering av avstängningsärenden inom aktivitetsstödet är förenliga med regelverket. IAF har undersökt vilka rutiner Försäkringskassan har för att besluta vilka dagar som ska ingå i de avstängningar som Arbetsförmedlingen har beslutat om. IAF har också undersökt vilka rutiner Försäkringskassan har för att besluta om avstängning när programdeltagaren har lämnat vilseledande eller felaktiga uppgifter.

Följande frågeställningar ska besvaras:

- Hur verkställer och fattar Försäkringskassan beslut i de delar av regelverket om avstängning som den ansvarar för?
- Vilka rutiner har Försäkringskassan för att fatta beslut om vilka dagar som ska ingå i avstängningar enligt 14 a–c §§ FAS?
- Hur många av de beslut enligt 14 a–c §§ FAS som Arbetsförmedlingen har lämnat under perioden 1 oktober 2015 till 31 mars 2016 har Försäkringskassan verkställt?
- Vilka rutiner har Försäkringskassan för att fatta beslut om och bedöma längden på avstängningen enligt 14 g § FAS?
- Hur många utredningar med anledning av 14 g § har Försäkringskassan inlett under perioden 1 oktober 2015 till 31 mars 2016? Hur många av dessa har lett till beslut om avstängning? Hur många dagar avser besluten?
- Hur tycker Försäkringskassan att det första året med det nya sanktionssystemet har fungerat? Vad har fungerat bra och vilka förbättringsområden finns?

## 1.3 Genomförande

Detta avsnitt beskriver hur IAF har gått tillväga för att kunna besvara uppdragets frågeställningar.

### 1.3.1 Sammanställning av rutindokument

För att kunna besvara frågeställningarna om Försäkringskassans rutiner har IAF sammanställt Försäkringskassans rutindokument såsom vägledning, processbeskrivning samt övriga dokument som de angett som centrala i arbetet med avstängningar.

Försäkringskassan har även besvarat skriftliga frågor om rutiner, tillämpning av regelverket och uppföljning. De har även beskrivit hur de har upplevt det första året med det nya sanktionssystemet.



### 1.3.2 Sammanställning av statistik

Försäkringskassan har levererat statistik till IAF från sitt datalager STORE för att IAF ska kunna svara på hur många beslut enligt 14 a–c §§ FAS som har verkställts. IAF har sammanställt uttaget samt även tagit fram statistik från IAF:s databas AF-databasen. Syftet med att ta fram data från AF-databasen var att kunna jämföra Arbetsförmedlingens beslut enligt 14 a–c §§ FAS med de avstängningar enligt samma paragrafer som Försäkringskassan verkställt.

Försäkringskassan har inte möjlighet att ta fram statistik för vilket datum som de fattat beslut om att verkställa dagarna enligt 14 a–c §§ FAS. Beslutsdatumet finns enbart i deltagarens journal. Däremot kan de ta fram statistik för det datum då handläggaren registrerar avstängningsdagarna.

De beslut som redovisas i kapitel 7 och som rör 14 a–c §§ FAS innefattar alla de dagar som Försäkringskassan hade verkställt den 31 augusti 2016.

Den statistik som Försäkringskassan lämnat till IAF visade att det fanns avstängningar där Försäkringskassan registrerat att antalet avstängda dagar var 0. När IAF jämförde dessa avstängningar med avstängningsbeslut från Arbetsförmedlingen visade det sig att majoriteten av dessa hade föregåtts av att Arbetsförmedlingen ändrat sitt ursprungliga beslut till deltagarens fördel. De avstängningar där Försäkringskassan registrerat 0 dagar och beslutet föregåtts av att Arbetsförmedlingen fattat ett bifallsbeslut, har IAF tagit bort från statistiken. Det finns dock en liten andel ärenden där Försäkringskassan registrerat avstängning 0 dagar som inte har föregåtts av ett bifallsbeslut från Arbetsförmedlingen. Dessa ärenden redovisas i tabell 7.1.

Statistiken för 14 g § FAS har Försäkringskassan hämtat från sitt källsystem och sedan sammanställt i en Excel-fil som sänts till IAF. Uppgifterna skulle ha tagits ut från datalagret STORE men i samband med att IAF begärde ett datauttag upptäcktes att statistiken inte fanns där. Uppgifterna hämtades därför istället från källsystemet. Enligt Försäkringskassan fanns inte uppgifterna i STORE på grund av en brist i systemet, som de kommer att åtgärda. Uppgifter för 14 g § FAS ska fortsättningsvis finnas i datalagret.

### 1.3.3 Möten med Försäkringskassan

IAF har under uppdragets gång haft flera möten med Försäkringskassan. Syftet med mötena har varit att öka IAF:s kunskap om Försäkringskassans systemstöd och hur de hanterar avstängningsärenden i sitt handläggningssystem. De har avsatt tid och resurser för att kunna ge svar på de olika frågor som IAF har haft.

### 1.3.4 Ärenden – en del av undersökningen

Försäkringskassan har även valt ut 12 ärenden som de lämnat till IAF. Ärendena är exempel på hur Försäkringskassan anser att regelverket ska tolkas och verkställas i praktiken.

IAF:s syfte med att ta del av ärendena var att få en större förståelse för vad Försäkringskassans rutiner och tolkning av regelverket får för konsekvenser i



handläggningen. På så sätt får IAF en bättre förståelse för om Försäkringskassan och IAF har samma uppfattning om hur regelverket ska tillämpas.

Ärendena kan inte användas i syfte att uttala sig allmänt och generellt om Försäkringskassans avstängningar inom aktivitetsstödet. IAF kommer inte heller att uttala sig om rättstillämpningen i varje enskilt ärende.

### 1.3.5 Avgränsningar i uppdraget

I uppdraget ingår inte att undersöka Försäkringskassans rutiner för återkrav av felaktigt utbetald ersättning. Uppdraget omfattar inte heller Försäkringskassans arbete med och rutiner för bidragsbrott.

IAF har valt att i detta uppdrag inte redovisa statistiken fördelad på till exempel kön eller ålder. Det har inte ingått i uppdragets syfte att undersöka om det finns några skillnader mellan grupper i Försäkringskassans verkställande av avstängningsdagar eller Försäkringskassans beslut om avstängning vid oriktiga uppgifter. För en redogörelse av hur fördelningen mellan kön och åldersgrupper ser ut för de underrättelser som Arbetsförmedlingen lämnar hänvisas till IAF:s rapport *Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?*<sup>6</sup>

I uppdraget ingår inte heller att undersöka de eventuellt olika tillämpningar av regelverket som kan göras av olika handläggare eller på olika kontor. I detta uppdrag fokuserar IAF på Försäkringskassans rutiner och hur de anser att regelverket ska tillämpas.

## 1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogör IAF för regeringens syfte med att införa sanktionsåtgärderna inom aktivitetsstödet. Kapitel 3 beskriver regelverket för avstängning inom aktivitetsstödet. I kapitel 4 beskrivs hur Försäkringskassan organiserat arbetet med avstängningar.

Kapitel 5 sammanställer Försäkringskassans rutiner i arbetet med avstängningar. Kapitel 6 beskriver Försäkringskassans erfarenheter av arbetet med avstängningar under det första året. I kapitel 7 redogör IAF för statistik av Försäkringskassans verkställandegrad efter Arbetsförmedlingens beslut, och antalet beslut som Försäkringskassan har fattat på grund av felaktiga eller vilseledande uppgifter.

Kapitel 8 beskriver reflektioner utifrån de ärenden som IAF tagit del av. Kapitel 9 beskriver Försäkringskassans arbete med intern kontroll och styrning av verksamheten där bland annat uppföljning av avstängningar inom aktivitetsstödet ingår. Rapporten avslutas med slutsatser i kapitel 10.

---

<sup>6</sup> IAF 2016:19, *Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?*



## 2 Syftet med införandet av sanktionerna

Sanktionsåtgärderna inom aktivitetsstödet infördes den 1 mars 2015. Detta kapitel redogör för regeringens syfte med att införa sanktionerna.

Enligt DS 2013:59 *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.* ska sanktionsåtgärderna inom aktivitetsstödet i stort motsvara de som infördes i lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) 1 september 2013. Det innebär att de som får arbetslöshetsersättning och de som får aktivitetsstöd ska omfattas av i princip samma krav i sitt arbetssökande och liknande sanktioner om de missköter arbetssökandet.

### 2.1 Varning och avstängning istället för återkallande

Regeringens övergripande syfte med sanktionsåtgärderna inom aktivitetsstödet är att stärka arbetslinjen och öka utflödet till arbete genom ökad sökaktivitet.

Innan varning och avstängning (14 a–c §§ FAS) infördes i regelverket var återkallande av deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program den enda möjliga sanktionen för Arbetsförmedlingen om en deltagare inte fullföljde sina skyldigheter inom programmet. Ett återkallande medför att deltagaren både mister sin ersättning och sin rätt till att delta i programmet. Varning och avstängning påverkar inte den enskildes rätt till fortsatt deltagande utan är enbart kopplade till ersättningen deltagaren får. Varning och avstängning är mindre ingripande sanktioner för den enskilde än ett återkallande. Genom att återkallande av programanvisningen i flera fall ersätts med varning och en avstängning av ersättningen under en begränsad period är avsikten att skapa ett mer nyanserat och överlag mildare åtgärdssystem. Sanktionerna tillsammans med ett fortsatt deltagande i programmet förväntas även öka möjligheterna för deltagarna att få ett arbete.

### 2.2 Avstängning vid oriktiga eller vilseledande uppgifter

Regeringens huvudsakliga syfte med införandet av avstängning vid oriktiga eller vilseledande uppgifter (14 g § FAS) är att skydda skattemedel mot att betalas ut felaktigt. Denna sanktionsåtgärd har alltså inte samma arbetsmarknadspolitiska utgångspunkt som 14 a–c §§ FAS. Innan 14 g § infördes i FAS var en programdeltagare återbetalningsskyldig om han eller hon förorsakat att aktivitetsstöd betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. Programdeltagaren kunde inte drabbas av någon sanktion såsom avstängning med anledning av den felaktiga utbetalningen.

Införandet av sanktion vid oriktiga eller vilseledande uppgifter innebär en viss harmoniering med arbetslöshetsförsäkringen, ALF. Inom arbetslöshetsförsäkringen är lämnandet av oriktiga eller vilseledande uppgifter skäl för uteslutning eller fränkännande. En total harmoniering mellan arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet skulle vara omöjlig eftersom de är konstruerade på olika sätt och i grunden inte har riktigt samma syfte. Sanktionerna inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet syftar dock båda till att skydda skattemedel och markera att det inte är tillåtet att missbruka trygghetssystemet.



Ett beslut om avstängning vid vilseledande eller oriktiga uppgifter kan avse från 45 upp till maximalt 195 avstängningsdagar. Detta är samma intervall av dagar som beslut om fränkännande i arbetslöshetsförsäkringen.



### 3 Regelverket

Detta kapitel ger en sammanfattande beskrivning av vad förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS) anger om de avstängningar inom aktivitetsstödet som

- beslutas av Arbetsförmedlingen och som Försäkringskassan ska verkställa
- utreds och beslutas av Försäkringskassan.

De fullständiga paragraferna från FAS finns i bilaga 1.

#### 3.1 Avstängning efter beslut från Arbetsförmedlingen

Rätten att besluta om sanktioner inom aktivitetsstödet är fördelad mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen har ansvar för att besluta om varning eller avstängning om programdeltagaren *missköter sitt arbetsökande, förlänger* eller *orsakar* sin arbetslöshet enligt 14 a–c §§ FAS. För var och en av dessa grupper av åtgärdsgrunder finns det en trappa där upprepad misskötsel successivt leder till kraftigare åtgärder. Om Arbetsförmedlingens beslut medför en avstängning från aktivitetsstöd ska Arbetsförmedlingen skyndsamt informera Försäkringskassan om detta samt om grunden för avstängning och dagen då grunden för avstängning inträffade.<sup>7</sup>

Försäkringskassans ansvar innefattar att besluta om vilka dagar som ska ingå i de avstängningar som Arbetsförmedlingen beslutat om. Försäkringskassan ska även ta ställning till om programdeltagarens ersättning ska sänkas med anledning av Arbetsförmedlingens beslut. När ersättningen ska sänkas regleras i 5 a § FAS och berör enbart de programdeltagare vars aktivitetsstödsersättning grundas på tidigare arbetslöshetsersättning. Sänkning av ersättningsnivån kan bli aktuell vid upprepade förseelser.

Avstängningen ska gälla från och med den dag då grunden för avstängningen inträffade. Om ett förhållande som medför en ny avstängning inträffar under en pågående avstängning, ska den nya avstängningen gälla från utgången av den föregående.<sup>8</sup> Avstängningen får inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från den dag då avstängningen började gälla.<sup>9</sup> Ärenden om varning eller avstängning ska behandlas skyndsamt och ett beslut om varning eller avstängning gäller omedelbart.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> 14 j § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS).

<sup>8</sup> 14 h § *ibid.*

<sup>9</sup> 14 i § *ibid.*

<sup>10</sup> 14 k § *ibid.*



I avstängningsdagar ska det ingå dagar som deltagaren skulle ha fått ersättning för om avstängningen inte hade skett och dagar då deltagaren har förvärvsarbetat och därför varit frånvarande från programmet.<sup>11</sup>

Vidare framgår av 14 l § FAS att Arbetsförmedlingen får fatta interimistiska beslut och att Försäkringskassan får besluta om avstängningstiden oavsett om Arbetsförmedlingens beslut är interimistiskt eller slutligt. Försäkringskassan får besluta om ersättning till en programdeltagare för tid till dess att ett ärende har avgjorts om

- ersättningsbeloppet inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål
- Arbetsförmedlingen har beslutat att stänga av deltagaren från rätt till ersättning enligt första stycket eller enligt 14 a–c §§ FAS.

### 3.2 Avstängning efter beslut från Försäkringskassan

Om en programdeltagare medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan om ett förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning, ska Försäkringskassan stänga av denne från rätten till aktivitetsstöd. Detta regleras i 14 g § FAS. Det framgår av paragrafen att ett beslut ska avse 130 ersättningsdagar. Om det finns förmildrande omständigheter får avstängningen avse färre dagar, dock lägst 45 ersättningsdagar. Om det finns försvårande omständigheter får avstängningen avse fler dagar, dock högst 195 ersättningsdagar. Det är Försäkringskassan som fattar beslut i dessa avstängningar.

Avstängningen ska gälla från och med den dag då Försäkringskassan inledde sin utredning av grunden för avstängningen.<sup>12</sup> Om ett förhållande som medför en ny avstängning inträffar under en pågående avstängning, ska den nya avstängningen gälla från utgången av den föregående. Avstängningsärenden ska behandlas skyndsamt.

I likhet med sanktioner enligt 14 a–c §§ FAS ska det i avstängningstiden för 14 g § FAS ingå dagar som det skulle ha lämnats aktivitetsstöd för om avstängning inte hade skett och dagar då programdeltagaren utfört förvärvsarbete.<sup>13</sup>

Försäkringskassan får besluta om ersättning till en programdeltagare för tiden till dess att ett ärende har avgjorts. Detta gäller om det finns sannolika skäl att anta att Försäkringskassan kommer att stänga av deltagaren från rätten till ersättning enligt 14 g § och om ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> 14 h § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS).

<sup>12</sup> 14 h § ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> 14 l § Ibid.





## 4 Försäkringskassans organisering av handläggningen av avstängningar

Försäkringskassan administrerar cirka femtio olika förmånslag inom socialförsäkringen. Aktivitetsstöd och etableringsersättning ingår i de förmånslag som myndigheten administrerar. Dessa två förmåner är en del av arbetsmarknadspolitiken. Detta kapitel ger en övergripande beskrivning av hur Försäkringskassan har organiserat arbetet med avstängningar inom aktivitetsstödet.

### 4.1 Aktivitetsstödshandläggare och kontrollutredare

Merparten av Försäkringskassans handläggning av aktivitetsstöd är organiserat under Avdelning för nyanlända eller arbetssökande (NA), verksamhetsområde NA Aktivitetsstöd och etableringsförmåner. Dessa handläggare arbetar med att bland annat besluta om ersättningens storlek, rätten till ersättning vid frånvaro och samordning med andra förmåner, samt att verkställa Arbetsförmedlingens beslut om avstängning. Handläggarna är placerade på olika kontor runtom i landet.

Avstängningar vid oriktiga eller vilseledande uppgifter är koncentrerade till enheter med särskilt utsedda kontrollutredare. Kontrollutredarna finns under Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor (GF), verksamhetsområde Kontroll. Det är ett fåtal personer som arbetar som kontrollutredare inom aktivitetsstödet och de sitter på tre olika platser i landet. De utsedda kontrollutredarna handlägger kontrollutredningar inom aktivitetsstödet, och avstängning enligt 14 g § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS) är en av dem.

### 4.2 Interna styrdokument

Försäkringskassan har flera olika interna styrdokument som syftar till att tydliggöra hur reglerna inom respektive förmån ska tillämpas och hur handläggarna ska gå tillväga för att utreda och fatta beslut. De styrdokument som Försäkringskassan uppgav som aktuella i handläggningen av avstängningar inom aktivitetsstödet vid undersökningstillfället är:

- processbeskrivning, *Processen för att utreda och besluta om utbetalning av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning, process 2009:2, version 4.0*
- vägledning, *Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning vid arbetsmarknadspolitiska program, vägledning 2009:2, version 8*
- informationsmeddelande 2016:047, *Överlämnande av ärenden till kontrollutredning om eventuell avstängning från rätten till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning*
- informationsmeddelande 2015:063, *Aktivitetsstöd – hantering av beslut om avstängning samt sänkning och höjning av aktivitetsstöd.*



En processbeskrivning beskriver aktiviteter och arbetsmoment som ingår i handläggningen. Den beskriver vad som ska göras, vilka arbetsmoment som finns och vilka förutsättningar som behövs för att utföra dem.

Processbeskrivningen är tänkt att användas tillsammans med vägledningen.

En vägledning kan liknas vid ett handläggarstöd och beskriver *hur* reglerna inom ett område ska tillämpas i handläggningen. Vägledningar uppdateras fortlöpande och tar sin utgångspunkt i författningsbestämmelser, allmänna råd, förarbeten, rättspraxis och JO-beslut.<sup>15</sup> Vägledningen *Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning* är anpassad för att följa processen om att utreda och besluta om utbetalningen av aktivitetsstöd.<sup>16</sup> Det är Försäkringskassans rättsavdelning som ansvarar för att ta fram och uppdatera vägledningen.<sup>17</sup>

Informationsmeddelanden (IM) kompletterar vägledningar och processer. De innehåller ändringar i regeltillämpningen som på sikt kommer att skrivas in i dessa dokument. I väntan på en uppdaterad version ger ett IM vägledning i enskilda frågor. Ett IM gäller i högst ett år från utgivningsdatum och kan upphöra att gälla tidigare. Information om vilka IM som är giltiga finns på Försäkringskassans intranät Fia.<sup>18</sup>

#### 4.2.1 Hur sprids och förankras rutiner och dokument i verksamheten?

Försäkringskassans styrande dokument finns publicerade på intranätet Fia. När nya styrande dokument ska implementeras på handläggarkontoren är det oftast en specialist som har i uppdrag att gå igenom nyheterna med handläggare och utredare. Handläggarna har även ansvar för att hålla sig informerade om vilka IM som är aktuella. De eventuella frågetecken som uppstår efter beslut och publicering av den nya rutinen tar specialisterna omhand i sitt specialistnätverk. Om de efter dialog fortfarande anser att en fråga är oklar har de möjlighet att föra frågan vidare till verksamhetsutvecklare och rättsliga experter.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Vägledning 2009:02, version 8.

<sup>16</sup> Ibid, s. 9.

<sup>17</sup> Försäkringskassans svar på begäran om uppgifter, FK dnr: 029272-2016, IAF 2016/179, s. 5 f.

<sup>18</sup> Riktlinje 2010:8, s. 3 f.

<sup>19</sup> Försäkringskassans svar på begäran om uppgifter, FK dnr: 029272-2016, IAF 2016/179, s. 5 f.



## 5 Försäkringskassans rutiner

I detta kapitel sammanställer IAF Försäkringskassans rutiner för hanteringen av ärendena efter beslut från dels Arbetsförmedlingen, dels Försäkringskassan.

### 5.1 Avstängning efter beslut från Arbetsförmedlingen

Försäkringskassan ska efter att beslut kommit in från Arbetsförmedlingen besluta om vilka dagar deltagaren inte ska få ersättning. Försäkringskassan ska utreda och fatta beslut om verkställandet oavsett om Arbetsförmedlingens beslut är slutgiltigt eller interimistiskt. De behöver inte invänta det slutgiltiga beslutet.<sup>20</sup> Alla beslut om avstängning ska journalföras när de kommer in, oavsett om de är interimistiska, slutliga eller ändringsbeslut. Aktivitetsstödshandläggaren ska även dokumentera om beslutet ändrar eventuella tidigare kommuniceringar eller beslut.<sup>21</sup>

Om deltagaren inte har kommit in med en *försäkran aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning* när beslutet kommer till Försäkringskassan ska handläggaren endast journalföra beslutet från Arbetsförmedlingen. Eftersom det då inte finns någon ersättningsansökan kan avstängningen inte verkställas. Om försäkran sedan kommer in ska handläggaren avgöra avstängningstiden i enlighet med de vanliga rutinerna.

Uppgifterna om avstängning som Försäkringskassan tagit emot från Arbetsförmedlingen ska kommuniceras till deltagaren. Efter att kommuniceringstiden gått ut skickar handläggaren ett beslut om avslag om ersättning till deltagaren om inga nya uppgifter kommit in i ärendet.<sup>22</sup>

En deltagare kan bli avstängd i högst fem dagar per vecka. Avstängningsdagarna ska vara de första möjliga verkställbara dagarna inom avstängningstiden. För att en dag ska kunna räknas som en avstängningsdag krävs att deltagaren skulle ha fått ersättning för dagen om avstängning inte hade skett, eller att deltagaren har förvärvat arbetat under dagen och därför har varit frånvarande från programmet. Handläggaren ska dokumentera vilka dagar som ingår i avstängningstiden.

#### 5.1.1 Första möjliga verkställbara dagar inom avstängningstiden

Om en deltagare avstår från att ansöka om ersättning för den dag då grunden för avstängningen inträffade, kan Försäkringskassan stänga av deltagaren för kommande tid som den begär ersättning för. En förutsättning för att verkställa avstängningen är att deltagaren ansöker om ersättning för den tid som ligger inom 112 kalenderdagar från det datum då grunden för avstängning inträffade.

---

<sup>20</sup> Informationsmeddelande 2015:063.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid. samt Process 2009:01, version 4.0.



De 112 dagarna utgör en så kallad kalenderspärr och innebär att en avstängning måste verkställas inom 112 kalenderdagar räknat från det datum förseelsen inträffade. Om en deltagare blir avstängd ytterligare en gång under en redan pågående avstängning, ska den nya avstängningen börja gälla direkt efter den föregående. Avstängningstiden är slut när alla avstängningsdagar är verkställda eller när kalenderspärren har passerats.

Försäkringskassan har i samtal med IAF uppgett att deras handläggare ställt många frågor om tillämpningen av 112 – dagarsregeln. Försäkringskassan ser för närvarande över sina rutindokument och kommer att uppdatera dessa med information om att en avstängning kan verkställas vid ett datum efter de 112 dagarna, men att verkställandet måste gälla för en dag inom de 112 dagarna. En deltagare kan inte undvika avstängning genom att vänta med sin ansökan.<sup>23</sup>

### *5.1.2 Sänkning av ersättning och hur den ska dokumenteras*

När Arbetsförmedlingen har beslutat om avstängning enligt samma orsak vid upprepade tillfällen ska Försäkringskassan avgöra om deltagarens aktivitetsstöd ska sänkas. Om Försäkringskassan anser att det finns skäl till att sänka ersättningen ska deltagaren kommuniceras detta och Försäkringskassan fattar sedan beslut. Ett så kallat avstängningstak ska registreras i systemet. Det ska göras även i de ärenden där deltagaren enbart har aktivitetsstöd enligt garantibelopp. Handläggaren ska även dokumentera att Försäkringskassan har fattat beslut om att sänka ersättningen, vilket det nya beloppet är samt från och med vilket datum sänkningen gäller. Försäkringskassans rutin anger även hur handläggarna ska hantera de situationer som kan uppstå då tidigare beslut om avstängning upphävs av Arbetsförmedlingen.<sup>24</sup>

## **5.2 Avstängning efter beslut från Försäkringskassan**

Vid misstanke om att en deltagare har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter ska handläggaren bedöma om det handlar om ett medvetet eller grovt vårdslöst försök att få ersättning på felaktiga grunder. Huvudregeln är att handläggaren kontaktar deltagaren och inhämtar uppgifter muntligt. Om deltagaren har en trovärdig och ursäktbar förklaring till varför den har lämnat felaktiga uppgifter ska ärendet inte lämnas till kontrollutredarna. Om förklaringen däremot inte är rimlig ska handläggaren lämna över ärendet till kontrollutredarna.<sup>25</sup> Handläggaren ska motivera varför den anser att ärendet ska gälla en avstängning enligt 14 g § FAS.

Försäkringskassan uppger att aktivitetsstödshandläggarna har kontinuerliga dialoger med kontrollutredarna om vilka ärenden som ska lämnas till

---

<sup>23</sup> Samtal med Försäkringskassan 2016-11-10.

<sup>24</sup> Informationsmedelände 2015:063, samt Process 2009:01, version 4.0.

<sup>25</sup> Vägledning 2009:02, version 8, s. 66.



kontrollutredning.<sup>26</sup> På enhet för handläggning av aktivitetsstöd finns kontaktpersoner som vid misstanke om att en deltagare har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter kontaktar kontrollutredaren. Den kontakten kan dock även alla handläggare ta.

Kontrollutredaren ska efter att den fått information i ärendet bedöma om en utredning om avstängning ska inledas. Försäkringskassan skriver i sina rutiner att ärenden som rör 14 g § FAS ska tas med förtur och att ärendena ska behandlas skyndsamt. Därför är det även viktigt att överlämnandet till kontrollutredaren sker så snart som möjligt. Ärendet ska även handläggas skyndsamt av kontrollutredaren eftersom inget aktivitetsstöd betalas ut från det datum då impulsen lämnades för kontrollutredning.<sup>27</sup>

### 5.2.1 Handläggning av impulser om kontrollutredning

Om en kontrollutredare bedömer att **impulsen inte kommer att leda till en utredning om avstängning** ska kontrollutredaren återkoppla detta till de handläggare som administrerar aktivitetsstöd genom en journalanteckning.

Om en kontrollutredning **ska inledas** ska kontrollutredaren registrera grunden för avstängningen i utredningsärendet och skriva en journalanteckning i aktivitetsstödsärendet om att utredningen har inletts. Kontrollutredaren ska också informera deltagaren om att utredningen om avstängning har inletts, och att aktivitetsstöd inte kommer att betalas ut från och med det datum som utredningen inleddes. Försäkringskassan kan inte betala ut ersättning eftersom det under utredningstiden inte finns tillräckliga uppgifter för att bedöma rätten till ersättning.

Om utredningen visar att deltagaren **inte ska stängas av** ska kontrollutredaren informera aktivitetsstödshandläggaren och deltagaren om Försäkringskassans ställningstagande. Handläggaren tar då vid och handlägger ärendet enligt förmånsrutinen.

Om utredningen visar att deltagaren **ska stängas av** ska kontrollutredaren kommunicera detta till deltagaren. Kontrollutredaren ska kopiera in relevanta handlingar i utredningsärendet och dokumentera utredningen i journalen. Om det finns anledning till att fatta beslut om avstängning efter kommunikeringen ska kontrollutredaren registrera beslutet om avstängning och skicka detta till deltagaren. Beslutsbrevet ska innehålla ett ställningstagande till avstängning samt antalet dagar som beslutet avser. Enligt rutinen gäller avstängningstiden från och med datumet när impulsen lämnades till kontrollutredningen.

När kontrollutredaren har utrett ärendet färdigt tar denne ställning till om en polisanmälan ska göras utifrån de befintliga handlingarna i avstängningsärendet.

---

<sup>26</sup> Möte med Försäkringskassan 2016-04-04.

<sup>27</sup> Informationsmeddelande 2016:047 samt Vägledning 2009:02, version 8, s. 65 f.



### 5.2.2 Bedömning i avstängningsärenden

Försäkringskassan skriver i sina rutiner att en avstängning enligt 14 g § FAS förutsätter att deltagaren faktiskt har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan om ett förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning. I rutinen står att det inte räcker att deltagaren underlåtit att lämna uppgifter.

Kontrollutredaren ska bedöma om deltagaren medvetet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Bedömningen ska vara saklig och baserad på uppgifter som finns i ärendet. Om kontrollutredaren bedömer att deltagaren inte medvetet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter ska en bedömning göras av om denne varit grovt vårdslös. Om deltagaren har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter och fått för mycket ersättning utbetald kan detta i sig bedömas som grovt vårdslöst.

Ett beslut om avstängning ska vanligen avse 130 ersättningsdagar. Om det finns förmildrande omständigheter kan avstängningen avse färre dagar, som lägst 45 ersättningsdagar. När det finns försvårande omständigheter kan avstängningen avse upp till 195 ersättningsdagar.<sup>28</sup>

Exempel på förmildrande omständigheter som Försäkringskassan tar upp i sina rutiner är om ersättning utgått för enstaka dagar eller tillfällen. Ett annat exempel är om deltagaren vid händelsen har varit allvarligt sjuk, till exempel djupt deprimerad, och därför inte kunnat sköta sina personliga angelägenheter.

Försvårande omständigheter som Försäkringskassan tar upp i sina rutiner är om deltagaren har missbrukat försäkringen upprepade gånger och ett betydande antal ersättningsdagar har lämnats ut. Ett annat exempel är om deltagaren under en lång tid har tagit emot en annan typ av ersättning jämsides med aktivitetsstödet.<sup>29</sup>

Det finns ännu inte några domar i denna typ av avstängningsärenden och därmed inte heller någon praxis för kontrollutredarna att utgå från. För att få enhetlighet i ärendena har kontrollutredarna dialog med varandra en gång per månad om bedömningar av omständigheter.<sup>30</sup> För att få enhetlighet i praxis deltar en representant från Försäkringskassans rättsavdelning i dialogen.

---

<sup>28</sup> Vägledning 2009:02, version 8.

<sup>29</sup> Informationsmeddelande 2016:047, s. 5 f.

<sup>30</sup> Möte med Försäkringskassan 2016-04-04.



## 6 Försäkringskassans erfarenheter av första året med avstängningar

Försäkringskassan har lämnat en redogörelse till IAF om hur myndigheten upplever arbetet med de nya sanktionsåtgärderna. Detta kapitel redogör för deras erfarenheter.

### 6.1 Verkställande av Arbetsförmedlingens beslut

En förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna fastställa vilka dagar som en deltagare ska vara avstängd från ersättning är att beslutet om avstängning meddelats skyndsamt till dem från Arbetsförmedlingen. Ytterligare en förutsättning är att ersättningen ännu inte betalats ut. Många av besluten från Arbetsförmedlingen har inte meddelats skyndsamt och detta har medfört att Försäkringskassans efterföljande hantering av ärendena blivit problematisk.

I samtal mellan Försäkringskassan och IAF har det dock framkommit att förseningen består av att det gått lång tid mellan händelsen och att Arbetsförmedlingen fattar beslut. Besluten översänds till Försäkringskassan elektroniskt och detta sker direkt när Arbetsförmedlingen fattat beslutet.<sup>31</sup>

#### 6.1.1 Svårt att kräva tillbaka utbetald ersättning

När Försäkringskassan ska fastställa vilka dagar som ska ingå i en avstängning eller när ersättningsnivån ska sänkas försvåras deras handläggning om ersättningsdagarna redan är utbetalda. Sådana ärenden medför en återkravssituation. Majoriteten av dessa återkravsärenden har lett till att deltagaren har fått behålla ersättningen.

Försäkringskassan menar att det har varit svårt för dem att påvisa att deltagaren skäligen borde ha insett den felaktiga utbetalningen eller att det var deltagaren som orsakade den felaktiga utbetalningen. Samtidigt har Försäkringskassans eftergift av återkravet motverkat intentionen med en avstängningsdag. De har därför infört en hårdare linje i återkravshanteringen och bedömer nu att deltagaren är ansvarig för den felaktiga utbetalningen. Deras förhoppning är att den nya inriktningen ska kunna ge effekt och att syftet med avstängningen följs.

#### 6.1.2 Besluten meddelas inte alltid kronologiskt

Ett beslut om avstängning är knutet till när grunden för avstängningen inträffade. Om en avstängning meddelas sent kan det dröja länge mellan det datum då avstängningen ska gälla från och när själva beslutet om avstängningen togs. På grund av att vissa beslut meddelas sent är det även vanligt att beslut om avstängning inte följer den angivna ordningen i sanktionstrappan.

---

<sup>31</sup> Möte med Försäkringskassan 2016-04-04 samt 2016-08-30.



För Försäkringskassans handläggning spelar detta ingen roll då de agerar utifrån Arbetsförmedlingens beslut även om det inte följer den kronologi som var tänkt. De skriver att de internt har varit tydliga med att Arbetsförmedlingens beslut inte ska ifrågasättas och om Arbetsförmedlingen inte kan ändra ett beslut som ligger i fel ordning så ska Försäkringskassan hantera beslutet efter det. Försäkringskassan framhåller dock att det måste vara förvirrande för deltagaren att hoppa mellan olika steg i trappan. De ställer sig frågande till om deltagaren verkligen förstår och kan koppla händelsen till avstängningen och nivån på avstängningen.

Försäkringskassan skriver vidare att deras handläggare upplever det som tungt att administrera ärenden där deltagaren får 45 dagars avstängning gång på gång utan att Arbetsförmedlingen återkallar deltagandet i programmet. Det är vanligt att deltagaren i dessa situationer slutar söka ersättning men att programmet ändå fortsätter.

Arbetsförmedlingens beslut om avstängning ska enligt regelverket meddelas skyndsamt och Försäkringskassan skriver att deras system och process utgår från detta. Försäkringskassan framhåller att deras upplevda svårigheter beror på att besluten inte meddelas dem så som det var tänkt. Deras önskan är att detta åtgärdas vilket då skulle lösa de svårigheter de upplever i handläggningen. Om besluten inte kan meddelas skyndsamt förespråkar Försäkringskassan möjligheten att verkställa en avstängningsdag för första möjliga dag med rätt till ersättning som ännu inte har betalats ut.

## **6.2 Process att utveckla metod för kontrollutredning**

Försäkringskassan arbetar sedan tidigare med olika slags kontrollutredningar som utgår från regleringen i socialförsäkringsbalken. När det gäller avstängningar från aktivitetsstöd vid oriktiga eller vilseledande uppgifter är inte socialförsäkringsbalken tillämplig. Kontrollutredarna har samarbetat med såväl aktivitetsstödshandläggare som med Försäkringskassans rättsliga experter för att kunna ta fram praxis för att få enhetlighet i bedömningarna. Metoden är på god väg att utvecklas, dock har inget ärende ännu exempelvis överklagats av allmänna ombudet för socialförsäkringen<sup>32</sup>.

### **6.2.1 Svårt att ta del av uppgifter från arbetsgivare**

En försvårande omständighet för kontrollutredarna är att Försäkringskassan inte har lagstöd för att kräva relevanta uppgifter och underlag från arbetsgivare. Även vissa uppgifter från Skatteverket kan vara svåra för Försäkringskassan att få ta

---

<sup>32</sup> Allmänna ombudet har möjlighet att överklaga Försäkringskassans beslut i förvaltningsdomstolarna. Det allmänna ombudet har en självständig ställning och utses av regeringen. I första hand överklagar det allmänna ombudet för att försöka få fram vägledande domstolsavgöranden. Allmänna ombudet kan också klaga på beslut som ombudet bedömer som helt felaktiga. För mer information se [www.forsakringskassan.se/omfk/vart\\_uppdrag/ledning\\_styrning\\_uppfoljning](http://www.forsakringskassan.se/omfk/vart_uppdrag/ledning_styrning_uppfoljning).





del av. Gentemot arbetsgivare beskriver Försäkringskassan lagstiftningen som ”helt tandlös”. De skriver att de alltid kan ringa och fråga en arbetsgivare om de uppgifter de söker men att det är sluppen som avgör om de får svar eller inte. Försäkringskassan anser att detta sätter rättssäkerheten ur spel.



## 7 Sammanställning av Försäkringskassans avstängningar

Detta kapitel inleds med en redovisning av hur många beslut som Försäkringskassan har tagit emot från Arbetsförmedlingen under perioden 2015-10-01 till 2016-03-31. Kapitlet fortsätter med en redovisning av Försäkringskassans verkställande av dessa beslut. Datauttaget som IAF sammanställt gjordes av Försäkringskassan den 9 september 2016 och innehåller deras verkställda dagar till och med 31 augusti 2016.

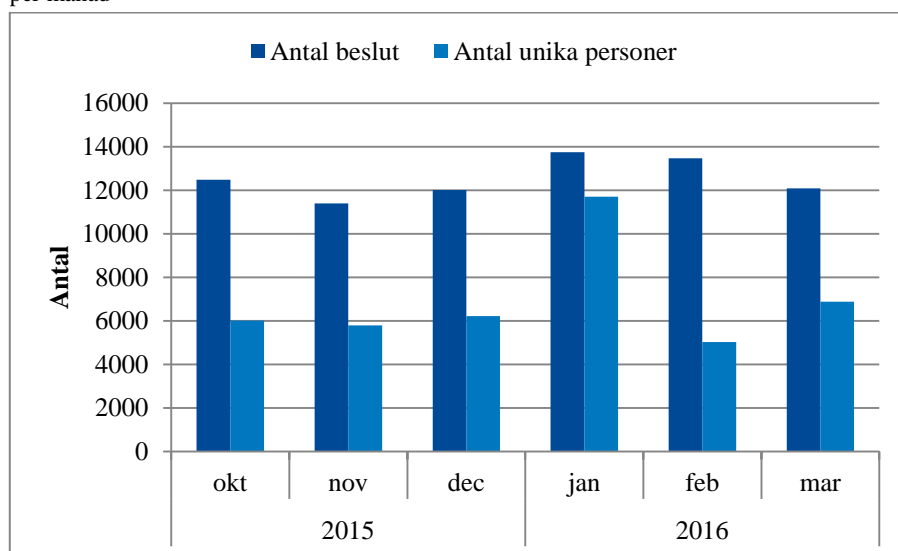
Kapitlet avslutas med en redovisning av Försäkringskassans beslut enligt 14 g § FAS. Även dessa data har tagits fram av Försäkringskassan och sammanställts av IAF. Datauttaget visar de beslut som Försäkringskassan fattat under perioden 2015-10-01 till 2016-03-31.

### 7.1 Mottagna beslut från Arbetsförmedlingen

Försäkringskassan tog under perioden oktober 2015 till mars 2016 emot mellan 12 000 och 14 000 slutliga beslut per månad från Arbetsförmedlingen, se diagram 7.1.<sup>33</sup> Det blir i snitt 12 533 beslut om avstängning per månad under perioden.

Diagrammet visar även antalet unika programdeltagare som besluten gäller. Resultaten visar att många av de deltagare som fått en avstängning från Arbetsförmedlingen har fått mer än ett avstängningsbeslut under samma månad. Exempelvis var det i oktober 2015 drygt 6 000 programdeltagare som tillsammans fick ca 12 500 sanktionsbeslut.

Diagram 7.1: Antal mottagna beslut från Arbetsförmedlingen och antal unika personer som besluten gäller, per månad



<sup>33</sup> Besluten har föregåtts av ett interimistiskt beslut och kan även ha föregåtts av ett tidigare slutligt beslut som blivit ändrat.



## 7.2 Verkställandegrad efter beslut från Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen lämnade drygt 75 000 beslut om avstängning under perioden 1 oktober 2015 till 31 mars 2016. I tabell 7.1 redovisas Försäkringskassans verkställandegrad av Arbetsförmedlingens beslut fram till och med 31 augusti 2016.

Tabell 7.1 visar att Försäkringskassan helt hade verkställt hälften (55 procent) av alla beslut och påbörjat verkställandet i 5 procent av besluten den 31 augusti 2016. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program lämnar in ersättningsansökan en gång i månaden. Ansökan görs i efterhand, det vill säga för tid som redan förflutit. Försäkringskassan kan inte verkställa en avstängningsdag förrän deltagaren kommit in med en ansökan om ersättning för perioden då avstängningen inträffade.<sup>34</sup> Detta medför att det kan hinna förflyta en del tid från att grunden för avstängningen inträffade till att Försäkringskassan kan verkställa avstängningen. En avstängning kan även omfatta fler dagar än vad deltagaren ansöker om ersättning för, vilket medför att hela avstängningstiden inte kan verkställas vid ett tillfälle.

Tabell 7.1: Verkställandegrad, antal och procent, för beslut från Arbetsförmedlingen som inkommit till Försäkringskassan oktober 2015 till mars 2016, totalt och per månad

		Verkställandegrad fram till 31 augusti 2016 för beslut inkomna till Försäkringskassan oktober 2015 till mars 2016			
Beslut från Arbetsförmedlingen		Inga dagar verkställda	Verkställda dagar påbörjade	Alla dagar verkställda	Felregistreringar
		Antal (%)	Antal (%)	Antal (%)	Antal (%) <sup>*</sup>
2015	Oktober	4 417 (35,4)	518 (4,2)	7 288 (58,4)	257 (2,1)
	November	4 203 (36,9)	533 (4,7)	6 495 (57,0)	164 (1,4)
	December	4 673 (38,9)	543 (4,5)	6 592 (54,9)	200 (1,7)
2016	Januari	4 950 (36,0)	560 (4,1)	8 030 (58,4)	217 (1,6)
	Februari	5 486 (40,7)	657 (4,9)	7 145 (53,0)	184 (1,4)
	Mars	5 295 (43,8)	594 (4,9)	6 042 (50,0)	154 (1,3)
Totalt		<b>29 024 (38,6)</b>	<b>3 405 (4,5)</b>	<b>41 592 (55,3)</b>	<b>1 176 (1,6)</b>

\*Felregistreringar som skett hos antingen Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan

### 7.2.1 Felregistreringar

I tabell 7.1 finns en kolumn benämnd ”felregistreringar”. Kolumnen visar att det totalt var 1,6 procent av besluten under den undersökta perioden som var felregistrerade. I det datamaterial som IAF fått från Försäkringskassan är dessa beslut registrerade med 0 dagars avstängning. Dessa 0 dagars avstängning har vid stickprovskontroll visat sig bestå av felregistreringar från antingen Försäkringskassans eller Arbetsförmedlingens sida. IAF har dock inte haft möjlighet att titta på mer än ett litet antal av dessa ärenden.

<sup>34</sup> Försäkringskassan påbörjar verkställandet av avstängningen när ansökan om ersättning för händelsedatumet eller de efterföljande 112 dagarna kommer in.



En stickprovskontroll som gjordes hos Försäkringskassan visade bland annat att det i ett 0-dagarsärende ändå fanns avstängda dagar. Avstängningsdagarna hade blivit verkställda och detta fanns dokumenterat i deltagarens journalanteckningar. Handläggaren hade dock gjort en felaktig registrering i systemet.

IAF har även kunnat se att Arbetsförmedlingen ibland glömmet att ändra sanktionsnivå i de data som rapporterats in i IAF:s AF-databas vid ett ändringsbeslut där programdeltagarens sanktion blir upphävd. I dessa fall har Försäkringskassan fått rätt information och då satt 0 dagar avstängning.

### 7.2.2 Beslut där inga dagar verkställts

Tabell 7.1 visar att i totalt 39 procent (drygt 29 000 beslut) av Arbetsförmedlingens beslut under den undersökta perioden hade Försäkringskassan inte verkställt någon avstängningsdag den 31 augusti. Dessa beslut är fördelade på ca 14 700 programdeltagare.

Av de beslut som inte verkställts utgör 44 procent (12 820 beslut) beslut om avstängning i 45 dagar. Varför Försäkringskassan inte har verkställt 39 procent av Arbetsförmedlingens beslut framgår inte av den statistik som IAF har fått men diskuteras i avsnitt 10.1.3.

Tabell 7.1 visar även att det var en högre andel av de beslut som Arbetsförmedlingen lämnade under den senaste delen av undersökningsperioden som Försäkringskassan inte hade verkställt. Det är naturligt att det är en viss eftersläpning i Försäkringskassans verkställande av avstängningsdagar i och med att deltagaren ansöker om pengar i efterhand. Statiskuttaget visar dock verkställda dagar till och med den 31 augusti 2016, det vill säga fem månader efter att det sista beslutet lämnats från Arbetsförmedlingen. Det är då tveksamt om den högre andelen beslut som inte verkställts i slutet av undersökningsperioden kan förklaras av eftersläpningen. Den högre andelen beslut som inte verkställts skulle däremot kunna bero på att det under denna period finns en högre andel beslut som gäller 45 avstängningsdagar jämfört med i början av perioden, se tabell 7.2.

Tabell 7.2: Fördelning av antalet avstängningsdagar som besluten gäller, oktober 2015 till mars 2016 i procent

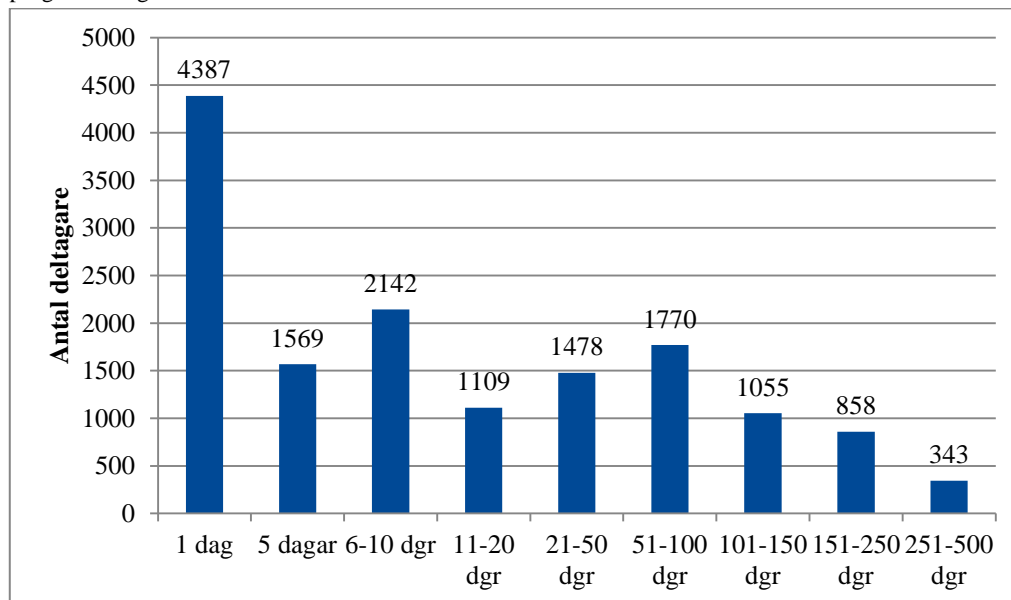
		1 dag	5 dagar	10 dagar	45 dagar
2015	Oktober	40,3	25,5	13,8	20,4
	November	38,2	23,2	14,2	24,4
	December	37,1	23,6	13,5	25,8
2016	Januari	39,1	23,6	13,6	23,7
	Februari	35,2	23,3	14,6	27,0
	Mars	32,0	22,8	14,5	30,7

I diagram 7.2 visas programdeltagarnas sammanlagda antal beslutsdagar som inte var verkställda den 31 augusti 2016. Drygt 15 procent (2 256 deltagare) av



programdeltagarna som hade beslut där inga dagar verkställts hade sammanlagt mer än 100 avstängningsdagar.

Diagram 7.2: Fördelning av det sammanlagda antalet beslutade dagar om avstängning för respektive programdeltagare som hade icke verkställda beslut 2016-08-31



### 7.3 Avstängning efter beslut från Försäkringskassan

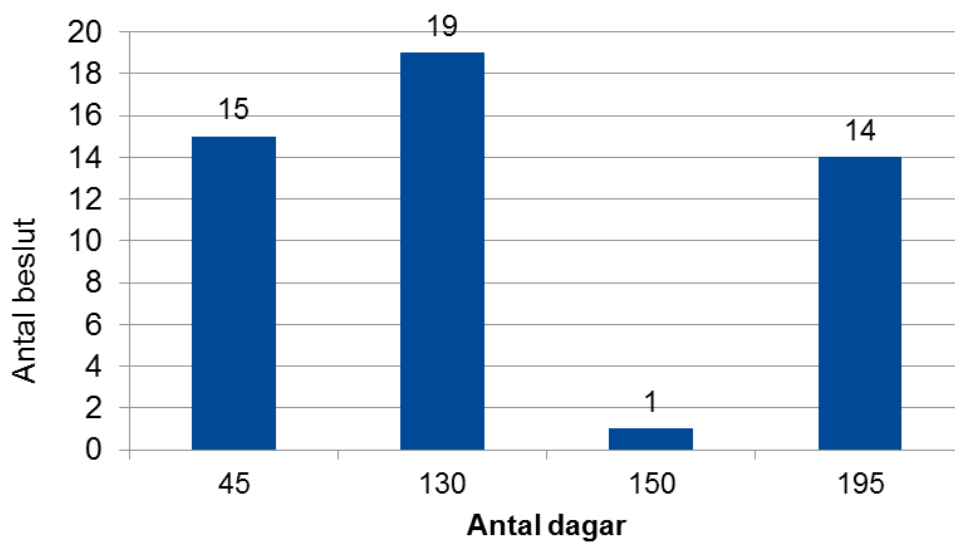
Försäkringskassan inledde 65 utredningar om avstängning på grund av felaktiga eller vilseledande uppgifter under perioden 2015-10-01 till 2016-03-31. Att en utredning är inledd innebär att Försäkringskassans kontrollutredare tagit ställning till att en utredning ska påbörjas. Det går inte att ta fram statistik för hur många ärenden som lämnas från aktivitetsstödshandläggarna till kontrollutredarna.<sup>35</sup>

Av de 65 inledda utredningarna var det 49 (75 procent) som ledde till beslut om avstängning. Diagram 7.3 visar Försäkringskassans 49 beslut samt antalet beslutade avstängningsdagar.

<sup>35</sup> Vid återföringsmöte med Försäkringskassan 2016-12-09 framkom att Försäkringskassan har ett statistiksystem för kontrollutredningar, Qben II. I Qben II registeraras bland annat avstängningsärenden enligt 14 g § FAS. I det systemet är det möjligt att söka varifrån impuls till kontrollutredning/avstängningsärenden kommer, t ex om den kommer från Arbetsförmedlingen. Det är också möjligt att se om en utredning resulterade i ett beslut om avstängning eller inte. Det som inte finns registrerat i Qben II är interna impulser från aktivitetsstödshandläggare som kontrollutredare bedömt inte ska leda till kontrollutredning.



Diagram 7.3: Fördelning av antalet beslutade avstängningsdagar och antalet beslut



Av diagram 7.3 framgår att 19 beslut (39 procent) av Försäkringskassans avstängningsbeslut är på 130 dagar vilket är den avstängningsnivå som regelverket anger ska gälla i normalfallet. Ett av Försäkringskassans beslut är på 150 ersättningsdagar. De övriga 29 besluten (59 procent) är på det minimala eller maximala antalet dagar som regelverket anger, det vill säga 45 respektive 195 dagar.



## 8 Vad visade ärendena?

Försäkringskassan ombads i uppdraget att själva välja ut minst 12 ärenden där programdeltagare stängts av från aktivitetsstöd och skicka dessa till IAF.

Ärendena skulle innehålla vissa typer av beslut eller scenarier, se bilaga 2.

Ärendena skulle vara exempel på hur Försäkringskassan anser att regelverket ska tolkas och verkställas i praktiken. IAF:s syfte med att ta del av ärendena var att få en större förståelse för vad Försäkringskassans rutiner och tolkning av regelverket får för konsekvenser i handläggningen. På så sätt får IAF en bättre förståelse för om Försäkringskassan och IAF har samma uppfattning om hur regelverket ska tillämpas.

Ärendena är inte generaliserbara för Försäkringskassans handläggning av aktivitetsstödsärenden. IAF kommer inte heller att uttala sig om rättstillämpningen i varje enskilt ärende utan kommer istället i detta kapitel att redovisa ett antal reflektioner utifrån ärendena.

### 8.1 Avstängning efter beslut från Arbetsförmedlingen

IAF har gått igenom 6 ärenden som visar Försäkringskassans handläggning efter att beslut om avstängning kommit in från Arbetsförmedlingen.

#### 8.1.1 Sänkning av ersättningen

En av de saker som Försäkringskassan framhållit som svår att hantera är när Arbetsförmedlingens beslut inte meddelas skyndsamt och inte heller meddelas i kronologisk ordning. Att Arbetsförmedlingen inte meddelat avstängningarna kronologiskt kan bero på att det tillkommit avstängningar där det förflutit lång tid mellan händesdatumet och beslutsdatumet, och det under perioden inträffat andra händelser som redan sanktionerats. En av Försäkringskassans svårigheter i dessa ärenden är att bedöma vilket datum som är korrekt tidpunkt för sänkning av ersättningen. Ett sänkingsdatum kan ändras och flyttas till ett tidigare datum i och med att äldre sanktioner meddelas sent.

Vikten av att ändra sänkingsdatum och dokumentera detta framgår i ett av ärendena som Försäkringskassans lämnat till IAF. I det ärendet har Försäkringskassan felaktigt betalat ut ersättning till deltagaren på grund av att de inte ändrat sänkingsdatumet när en äldre sanktion tillkommit i efterhand. På så sätt har deltagaren fått för hög ersättning och en återkravssituation uppstått.

IAF vet inte hur vanliga dessa ärenden är men Försäkringskassan framhåller att denna typ av ärenden är svåradministrerade för dem.

#### 8.1.2 Otydlig dokumentation

Försäkringskassans rutindokument för verkställande av avstängning saknar tydliga riktlinjer *om* och *hur* en avstängning som inte kan verkställas ska dokumenteras. Ärendegenomgången visar också att Försäkringskassans aktivitetsstödshandläggare inte alltid tydligt dokumenterat sådana bedömningar. Exempelvis saknas det i ett ärende där 112-dagarsregeln tillämpats



dokumentation om att en sanktion helt eller delvis förfallit på grund av kalenderspärren. Deltagaren har inte heller informerats om anledningen till att avstängningen inte verkställts. Verkställandet av sanktionen är dock rätt hanterad.

## **8.2 Avstängning efter beslut från Försäkringskassan**

IAF har också gått igenom 6 ärenden som visar Försäkringskassans kontrollutredning när det finns misstanke om att deltagaren medvetet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter som är av betydelse för rätten till ersättning.

IAF:s bild efter ärendegenomgången är att ju färre felaktiga utbetalningsdagar som deltagaren har förorsakat genom att ha lämnat in felaktiga uppgifter, desto mindre allvarlig förseelse verkar Försäkringskassan bedöma att det är.

### ***8.2.1 Vilka underlag kräver Försäkringskassan in?***

I ett av ärendena har Försäkringskassan bedömt att det finns förmildrande omständigheter i form av medicinska skäl. Kontrollutredaren har godtagit deltagarens förklaring till varför denne har lämnat oriktiga uppgifter. Det framgår dock inte av kontrollutredningen att andra underlag utöver deltagarens yttrande har hämtats in. Det är därmed oklart om de medicinska omständigheterna funnits vid tidpunkten då deltagaren lämnat in felaktiga uppgifter på närvaroförsäkringen eller om omständigheterna redan fanns dokumenterade hos Försäkringskassan.

Försäkringskassans arbete med att upptäcka att deltagare har lämnat in felaktiga uppgifter grundar sig bland annat på att aktivitetsstödshandläggare misstänker att en deltagare har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Utöver Försäkringskassans egna initiativ att upptäcka att felaktiga uppgifter har lämnats är myndigheten beroende av anmälningar från allmänheten och underrättelser från andra myndigheter. Ett ärende som IAF har fått ta del av visar att misstanke om att felaktiga uppgifter har lämnats väcktes efter att allmänheten gjort en anmälan. Misstanken ledde till att Försäkringskassan inledde en utredning som visade att deltagaren lämnat felaktiga uppgifter vid flera tillfällen och under en längre period.





## 9 Försäkringskassans uppföljning av avstängningar

För att få en helhetsbild av Försäkringskassans arbete med avstängningar inom aktivitetsstödet bad IAF dem att redogöra för hur de internt följer upp sitt uppdrag med avstängningar. Detta kapitel ger en övergripande bild av vad Försäkringskassan anger i sina riktlinjer om sitt kvalitetsarbete och uppföljningar av olika ärendeslag. IAF har inte undersökt Försäkringskassans kvalitetsarbete eller uppföljningar av avstängningar inom aktivitetsstödet i praktiken.

### 9.1 Modell för systematisk kvalitetsutveckling

Försäkringskassans arbete med att följa upp avstängningar inom aktivitetsstödet görs på samma sätt som av övrig verksamhet på myndigheten.<sup>36</sup>

Försäkringskassan har olika styrdokument för arbetet med intern kontroll och kvalitet.<sup>37</sup> Styrdokumentet beskriver bland annat hur arbetet med kontrollerna ska gå till. De beskriver även hur riskanalys för felaktiga beslut och utbetalningar ska ske, samt vilken ansvarsfördelning som gäller i arbetet med kontroller.<sup>38</sup>

För att identifiera kvalitetsavvikelser använder sig Försäkringskassan av en modell för systematisk kvalitetsutveckling. Modellen består av tre delar: uppföljning med stöd av lokala kvalitetsverktyg, uppföljning av kvalitetsindikatorer och fördjupad rättslig kvalitetsuppföljning.


- Uppföljning med stöd av lokala kvalitetsverktyg ska ge stöd för lärandet i den kundnära verksamheten och generera kunskap om rättstillämpningen. Det kvalitetsverktyg som används inom bland annat aktivitetsstödet är Væksten. Det som följs upp i Væksten är tillämpningen av den förmånsspecifika lagstiftningen, förvaltningslagen och kundmötet. Uppföljningen sker löpande och miniminivå är två ärenden per medarbetare, två gånger per år. Därutöver är det respektive avdelning som fattar beslut om hur många ärenden som behöver följas upp för att skapa ett kontinuerligt lokalt lärande. Avsikten är bland annat att få kunskap om huruvida medarbetarna har rätt förutsättningar för att utföra sitt arbete enligt fastlagda rutiner och processer, men också om det finns ett bra IT-stöd samt om regelverket behöver förtydligas.
- Uppföljning av kvalitetsindikatorer ska ge kompletterande information om kvalitetsavvikelser som kan vara svåra att upptäcka i det lokala kvalitetsverktyget. Kvalitetsindikatorerna syftar till att upptäcka systematiska avvikelser såsom skillnader i avslagsfrekvens mellan olika enheter eller skillnader i avslagsfrekvens mellan män och kvinnor. De

---

<sup>36</sup> Försäkringskassans svar på begäran om uppgifter, FK dnr: 029272-2016, IAF 2016/179, s. 7.

<sup>37</sup> Riktlinje 2012:08, Informationsmeddelande 2015:124 samt Riktlinje 2014:07.

<sup>38</sup> Riktlinje 2012:08, s. 1.



kvalitetsindikatorer som Försäkringskassan kan följa upp när det gäller avstängningar är antal återkrav och hur många av dessa som beror på Försäkringskassans egen felhantering.

- Fördjupad rättslig kvalitetsuppföljning ska ge mer djupgående kunskap inom områden där det, bland annat baserat på utfallet från de två första komponenterna, finns tecken på brister i rättstillämpningen. Det är rättsavdelningen som varje år tar fram en plan för fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningar.<sup>39</sup>

Försäkringskassan sammanfattar och analyserar kvalitetsavvikelser två gånger om året. De kvalitetsavvikelser och brister som de upptäcker genom kvalitetsuppföljning lyfts vid behov till närmsta ledningsgrupp.

Försäkringskassan gör även lokala uppföljningar av beslut som ändrats av omprövningsenheten samt av återkrav som beror på deras egen felhantering. I dessa uppföljningar kan avstängningsärenden ingå men de följs inte upp specifikt.

Försäkringskassans sammantagna analyser av uppföljningarna ska ge en heltäckande bild av kvaliteten och används bland annat för att identifiera vilka styrkor och utvecklingsområden som finns, vilka uppföljningar som ska prioriteras och hur kvalitetsavvikelser kan åtgärdas.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Riktlinje 2014:07, s. 3 f.

<sup>40</sup> Ibid., s. 3 ff.



## 10 Slutsatser

Denna rapport redovisar en övergripande bild av Försäkringskassans rutiner för att handlägga ärenden om avstängning från rätten till aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Försäkringskassan ska stänga av deltagare från rätten till aktivitetsstöd efter beslut från Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan ska även själv fatta beslut om avstängning från aktivitetsstöd om deltagaren medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter som har betydelse för rätten till ersättning.

Rapporten är IAF:s första tillsynsrapport om Försäkringskassan.

### 10.1 Avstängning efter beslut från Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har ansvar för att besluta om varning eller avstängning om programdeltagare *missköter sitt arbetssökande, förlänger* eller *orsakar sin arbetslöshet* enligt 14 a–c §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS). Försäkringskassans ansvar är att verkställa Arbetsförmedlingens avstängningar, det vill säga fatta beslut om vilka dagar som deltagaren ska vara avstängd från ersättning.

#### 10.1.1 Många avstängningar är inte verkställda

Under perioden 1 oktober 2015 till 31 mars 2016 beslutade Arbetsförmedlingen om drygt 75 000 avstängningar. Försäkringskassan hade den sista augusti 2016 helt verkställt drygt 55 procent av dessa beslut. I 5 procent av besluten var avstängningen påbörjad och i 39 procent hade ingen avstängningsdag verkställts.

#### 10.1.2 Fler avstängningar som inte är verkställda i slutet av den undersökta perioden

IAF:s resultat visar att de beslut som Arbetsförmedlingen hade lämnat under den senare delen av den undersökta perioden hade verkställts i lägre grad av Försäkringskassan. Det fanns med andra ord en högre andel icke-verkställda beslut bland de beslut som lämnats under den senare delen av undersökningsperioden. En viss eftersläpning är naturlig i och med att Försäkringskassan inte kan verkställa avstängningen förrän en ersättningsansökan kommer in. Deltagaren ansöker dessutom om ersättning i efterhand. Statistikuttaget visar dock verkställda dagar till och med fem månader efter att det sista beslutet lämnats från Arbetsförmedlingen. IAF ser det då som tveksamt att den högre andelen beslut som inte verkställts i slutet av undersökningsperioden kan förklaras av eftersläpningen.

När IAF undersökte hur många avstängningsdagar besluten gällde framkom att det under de senare månaderna fanns en högre andel beslut som gäller 45 avstängningsdagar jämfört med i början av perioden. Att Försäkringskassan verkställt färre avstängningar de sista undersökta månaderna skulle kunna hänga samman med att fler av de besluten avser ett högre antal dagar. Det är sannolikt att programdeltagare inte kommer in med någon ersättningsansökan när de vet att de inte har rätt till någon ersättning för en lång tid framöver. IAF:s resultat



visar även att många av dem som fått en avstängning under den undersökta perioden har fått mer än ett avstängningsbeslut under en och samma månad.

### *10.1.3 Brister i möjligheterna till uppföljning*

Varför Försäkringskassan inte har verkställt besluten i 39 procent av ärendena går inte att besvara utifrån den statistik som de har lämnat till IAF. I diskussioner med IAF uppger Försäkringskassan att anledningen i många fall är att deltagaren inte kommit in med någon ersättningsansökan. Om en sådan inte kommer in kan Försäkringskassan inte verkställa avstängningen. Anledningarna till att deltagaren inte ansöker om ersättning kan vara flera. Exempel på anledningar är att programdeltagandet har avslutats eller att deltagaren avstår från att söka ersättning eftersom denne på grund av upprepade avstängningar ändå inte har rätt till ersättning.

Att den höga andelen beslut som inte verkställts beror på att en ersättningsansökan inte har kommit in går dock inte att säkerställa genom de data som IAF har fått. Försäkringskassan sparar inte deltagarnas ersättningsansökan i ett format som är sökbar i systemet. Därmed finns inte något enkelt och tillförlitligt sätt att säkerställa att icke-verkställandet beror på att en ersättningsansökan inte har kommit in. Det är fullt möjligt att Försäkringskassans hantering i de 39 procenten är helt korrekt men det går inte att säkerställa genom datauttag. Den uppföljning som i dagsläget är möjlig är stickprovskontroller av besluten som Försäkringskassan inte verkställt där man går igenom uppgifter i deltagarens journal. Detta är dock ett omfattande och tidskrävande arbete.

- ✓ Det finns brister i möjligheterna till uppföljning i Försäkringskassans system av de avstängningar som inte verkställts. Dessa brister medför att IAF inte kan följa upp Försäkringskassans verkställandegrad på ett heltäckande eller tillfredställande sätt. Bristerna gör även att det är svårt för Försäkringskassan själv att följa upp sitt arbete med avstängningar. Försäkringskassan bör säkerställa att de har system som möjliggör uppföljning av varför avstängningar inte verkställs.

### *10.1.4 Stödjer systemen Försäkringskassans tillämpning av regelverket?*

Försäkringskassans datalager innehåller inte beslutsdatum, det vill säga det datum då de fattat beslut om att verkställa dagarna enligt 14 a–c §§ FAS. Beslutsdatumet finns enbart i deltagarens journal. Därmed är det inte möjligt att ta fram statistik för vilket datum som de fattat beslut om avstängning. Det som är möjligt att ta fram är det datum då handläggaren registrerar avstängningen. Dessa datum kan dock skilja sig åt.

En ytterligare svårighet som finns i Försäkringskassans registreringar i samband med avstängningar är att systemstödet inte fullt ut stödjer tillämpningen av regelverket. Om det går verkställer Försäkringskassan avstängningar redan vid Arbetsförmedlingens interimistiska beslut. Handläggaren ska vid sådana tillfällen skriva i deltagarens journal att denne har blivit avstängd men inte registrera några avstängningsdagar i systemet. Först när det slutliga beslutet



kommer från Arbetsförmedlingen registrerar Försäkringskassan avstängningsdagarna.

Det innebär att avstängningsdagar som är verkställda utifrån ett interimistiskt beslut inte syns genom statistikuttag. Det innebär även att det är viktigt att handläggaren kommer ihåg att registrera avstängningsdagarna i systemet när det slutliga beslutet har kommit in. Om det inte görs kommer det inte gå att se i systemet att avstängningsdagar har verkställts. Att de interimistiska besluten inte går att söka fram innebär dessutom att IAF inte kan utöva tillsyn av dessa beslut.

- ✓ Det finns brister i Försäkringskassans system för avstängningar inom aktivitetsstödet även när det gäller möjligheterna till uppföljning av verkställda beslut, i och med att interimistiska beslut inte går att söka fram. Detta gör det svårt att skilja verkställda beslut från icke verkställda. Systemets nuvarande uppbyggnad stödjer inte heller fullt ut Försäkringskassans tillämpning av regelverket utan medför att en arbetsuppgift ska verkställas vid ett tillfälle och registreras vid ett annat. Försäkringskassan bör säkerställa att de har system som stödjer deras tillämpning av regelverket för avstängningar inom aktivitetsstödet.

#### *10.1.5 Inga specifika uppföljningsformer för avstängningsärenden*

För att kunna identifiera kvalitetssavvikelser bedriver Försäkringskassan ett systematiskt kvalitetsutvecklingsarbete. Detta arbete består av olika slags uppföljningsinsatser. Avstängningsärenden kan ingå i detta men det finns inga uppföljningar som specifikt riktar sig mot dessa ärenden. Det innebär att det till exempel inte gjorts några riktade stickprovskontroller av avstängningarna. Avdelningen för handläggning av aktivitetsstöd har en årlig uppföljning av sanktioner i sin riskanalys. IAF har dock inte fått någon information från Försäkringskassan som tyder på att de hittills har genomfört någon systematisk uppföljning av avstängningsärenden.

#### *10.1.6 Rutinerna stämmer med regelverket*

Det är viktigt för den enskilde samt för systemets legitimitet att myndigheter har rutiner som är rättssäkra. Rättssäkra rutiner möjliggör korrekta och enhetliga tillämpningar av regelverket. Försäkringskassans rutiner för avstängningar inom aktivitetsstödet enligt 14 a–c §§ FAS stämmer med regelverket, visar de styrdokument och de ärenden som IAF har tagit del av. Försäkringskassan har även en utarbetad struktur för hur rutiner tas fram, sprids och förankras i verksamheten.

Något som däremot saknas i rutinerna är uppmaningar till handläggarna om att dokumentera varför en avstängning inte verkställs. Om en avstängning inte kan verkställas på grund av att 112 dagar passerat eller för att en ersättningsansökan inte har kommit in finns det enligt rutindokumentationen inget krav på att detta ska dokumenteras. Handläggaren ska dokumentera att ett avstängningsbeslut kommit



in, men det finns ingen rekommendation om att även dokumentera varför det inte verkställs. Vissa av avstängningarna kan komma att verkställas senare exempelvis när en ersättningsansökan kommer in, men detta borde inte utgöra något hinder för att dokumentera vad som gällde vid det specifika handläggningstillfället.

- ✓ Försäkringskassan bör i sina rutindokument påtala vikten av att dokumentera varför en avstängning inte verkställs.

## **10.2 Avstängning efter beslut från Försäkringskassan**

Försäkringskassan ska fatta beslut om att stänga av en deltagare från aktivitetsstöd om denne medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan om ett förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning. Detta regleras i 14 g § FAS.

Försäkringskassans beslut ska föregås av en kontrollutredning. I de rutiner som vänder sig till kontrollutredarna betonar Försäkringskassan att utredningen består av en bedömning och att denna ska ske sakligt.

Försäkringskassan inledde 65 utredningar om avstängning på grund av felaktiga eller vilseledande uppgifter under perioden 1 oktober 2015 till 31 mars 2016. Av dessa var det 49 ärenden (75 procent) som ledde till beslut om avstängning. Att en utredning är inledd innebär att Försäkringskassans kontrollutredare tagit ställning till att en utredning ska påbörjas.

### *10.2.1 Besluten har inte skickats till STORE*

När IAF begärde statistikuttag för beslut fattade enligt 14 g § FAS fanns inte dessa uppgifter i datalagret STORE. Enligt Försäkringskassan beror detta på en brist i systemet. Försäkringskassan levererade uppgifterna till IAF genom att hämta dem från källsystemet och sedan sammanställa dem i en Excel-fil. Försäkringskassan uppger att de kommer att åtgärda bristen och att besluten i fortsättningen kommer att finnas i STORE. När detta är åtgärdat kommer det att vara möjligt att enkelt ta fram statistik även för dessa ärenden.

### *10.2.2 Fördelningen av antalet beslutade avstängningsdagar*

Antalet dagar under vilka en deltagare kan stängas av från rätten till ersättning enligt 14 g § FAS kan avse minst 45 och högst 195 ersättningsdagar. IAF:s statistiksammanställning visar att majoriteten av Försäkringskassans beslut om avstängning avser 130 dagar, vilket också enligt förordningen ska vara normalfallet.

Enligt rutindokumenterna ska kontrollutredare vid bedömningen om avstängningsdagar ta hänsyn till olika omständigheter i ärendet, såsom medicinska omständigheter och/eller antalet dagar och tillfällen som deltagaren har fått felaktiga utbetalningar genom att lämna in felaktiga uppgifter. Omständigheterna kan ha betydelse för vilket antal dagar avstängningsbeslutet kommer att avse.



Regelverket lämnar utrymme för användning av andra nivåer för avstängningsdagar än 45, 130 och 195. Av IAF:s statistiksammanställning framgår att Försäkringskassan hittills sällan har använt sig av andra nivåer. Det är enbart 1 beslut om avstängning som avser ett annat antal dagar och det beslutet är på 150 dagar. Försäkringskassans beslut som avser förmildrande omständigheter är alla på det lägsta antalet avstängningsdagar, det vill säga 45 dagar.

Bedömningar enligt 14 g § FAS är svåra, särskilt med tanke på att kontrollutredare i sin bedömning om avstängning kan använda sig av hela spannet från 45 till 195 dagar. Dessutom finns ännu ingen vägledning i form av rättspraxis. Att kontrollutredare inte frångår beslutet om avstängning på 45 ersättningsdagar vid förmildrande omständigheter kan kanske bero just på avsaknaden av rättspraxis.

### *10.2.3 Kontinuerliga dialoger – ett sätt att skapa enhetlighet*

IAF:s undersökning visar att Försäkringskassans rutindokument för avstängning enligt 14 g § FAS stämmer med regelverket. Rutinerna är dock generella och överlåter stora delar av regeltolkningen till kontrollutredarna. I och med avsaknaden av rättspraxis inom området saknas vägledning i hur regelverket ska tolkas. Försäkringskassan påtalar även till IAF att deras metodstöd är under utveckling.

För att ändå kunna uppnå enhetlighet och samsyn i handläggningen och bedömningarna har kontrollutredarna kontinuerliga dialoger med varandra. Kontrollutredarna har även dialoger med aktivitetsstödshandläggarna och rättsliga experter i syftet att skapa enhetliga bedömningar.

IAF ser dialoger som ett bra initiativ men vill också lyfta fram vikten av att den kunskap som uppstår i dialogerna dokumenteras och görs tillgänglig för alla berörda.

### *10.2.4 Ger rutinerna tillräckligt stöd i bedömningen av en trolig och ursäktbar förklaring?*

Den första bedömningen av om en deltagare har lämnat felaktiga uppgifter på sin närvaroförsäkran ska göras av aktivitetsstödshandläggaren. Om handläggaren misstänker eller upptäcker att deltagaren medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter kan detta vara skäl till att ärendet ska lämnas vidare till kontrollutredning.

Handläggaren ska vid misstanke kontakta deltagaren och utifrån de uppgifter den lämnar bedöma om det finns en trovärdig och ursäktbar förklaring till varför deltagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Försäkringskassans rutiner för att överlämna ärenden medför att deltagarens förklaring bedöms vid två tillfällen. Först ska aktivitetsstödshandläggaren bedöma om anledningen till att den oriktiga uppgiften lämnats är trovärdig eller ursäktbar och sedan ska ärendet utredas av kontrollutredaren. I rutindokumentet ger Försäkringskassan ingen



vägledning till aktivitetsstödshandläggarna om vad som kan anses som en trovärdig eller rimlig förklaring. Försäkringskassan har dock skapat förutsättningar för dialoger mellan handläggare och kontrollutredare. Dialogerna syftar till att skapa enhetlighet i bedömningarna om bland annat vilka ärenden som ska lämnas vidare.

Så som överlämnandet av ärenden är organiserat ligger ett stort ansvar på aktivitetsstödshandläggarna. Det gäller att de dels upptäcker felaktiga uppgifter, dels gör en rimlig bedömning av vilka ärenden som lämnas vidare.

#### *10.2.5 Otydligt vilka underlag som krävs*

Enligt Försäkringskassans rutin för avstängning enligt 14 g § FAS kan medicinska skäl utgöra förmildrande omständigheter. Avstängningen kan då bli på färre än 130 ersättningsdagar men lägst 45. Rutinen anger dock inte vilka underlag som myndigheten ska begära in eller hur utredningen ska gå till. För att Försäkringskassans beslut ska vara rättssäkra och väl underbyggda är det viktigt att kontrollutredare begär in relevanta underlag.

- ✓ I Försäkringskassans rutindokument saknas det en tydlig vägledning i vilka underlag som handläggaren ska begära in för att bedöma om det finns förmildrande omständigheter. Försäkringskassan bör tydligare påtala hur förmildrande omständigheter ska styrkas.

#### *10.2.6 Fokus på deltagarens handlande vid bedömningen av sanktioner*

Arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet är delvis konstruerade på olika sätt och har delvis olika syften. En av tankarna med införandet av sanktioner inom aktivitetsstödet var att harmonisera de båda ersättningssystemen i den mån det är möjligt. En sanktionsåtgärd där olikheterna mellan ersättningssystemen gör att åtgärden inte är direkt överförbar från arbetslöshetsersättningen är uteslutning/frånkännande. Inom arbetslöshetsersättningen ska en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning uteslutas. En arbetslöshetskassa kan avstå från att utesluta en medlem om det finns särskilda skäl som talar emot uteslutning. Medlemmen kan då istället frånkännas ersättning. Försäkringskassan kan inte utesluta en deltagare om han eller hon lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. De ska däremot stänga av deltagaren från rätt till aktivitetsstöd. Antalet frånkännandedagar inom arbetslöshetsersättningen är de samma som antalet dagar som Försäkringskassan kan besluta om vid avstängning enligt 14 § g FAS.

Även om en person enbart lämnat oriktiga uppgifter för enstaka dagar så kan detta bedömas som allvarligt inom arbetslöshetsförsäkringen. Det framgår av proposition 1995/96:25 att lagstiftaren ser särskilt allvarligt på visst handlande från den sökandes sida, till exempel arbete – särskilt så kallat svartjobb –





samtidigt som man uppbär arbetslöshetsersättning.<sup>41</sup> IAF har betonat att det alltid är individens handlande som ska styra bedömningen av en eventuell sanktion. Det behöver inte ha betalats ut ersättning för att handlingen ska bedömas som medveten eller grovt vårdslös.<sup>42</sup>

Även om det finns skillnader mellan de båda ersättningssystemen skulle arbetslöshetskassornas utgångspunkt för bedömning, det vill säga att det är individens handlande som är det centrala, kunna utgöra utgångspunkt för bedömningar även inom aktivitetsstödet. Det skulle i sådana fall medföra att Försäkringskassan i sina rutindokument behöver förtydliga vikten av att deltagarens handlande i beaktande i utredningen av oriktiga eller vilseledande uppgifter.

---

<sup>41</sup> Proposition 1995/96:25, *En politik för arbete, trygghet och utveckling*.

<sup>42</sup> IAF 2016:20, *En enhetligare hantering av utslutningar och frånkännanden*.



## 11 Uppföljning

IAF har identifierat ett antal utvecklingsområden i Försäkringskassans arbete med avstängningar inom aktivitetsstödet. Dessa framgår av slutsatserna i kapitel 10. IAF önskar att senast den 31 mars 2017 få ta del av skriftlig redogörelse av vilka åtgärder Försäkringskassan har vidtagit med anledning av utvecklingsområdena.



## 12 Käll- och litteraturförteckning

### Författningar och övriga rättskällor

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd

### Övriga källor

DS 2013:59, *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.*

Proposition 1995/96:25, *En politik för arbete, trygghet och utveckling.*

Försäkringskassan, Informationsmeddelande 2016:047, *Överlämnande av ärenden till kontrollutredning om eventuell avstängning från rätter till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning*

Försäkringskassan, Informationsmeddelande 2015:063, *Aktivitetsstöd-hantering av beslut om avstängning och höjning av aktivitetsstöd*

Försäkringskassan, Informationsmeddelande 2015:124, *Analys och återföring under 2016 enligt modellen för systematisk kvalitetsutveckling*

Försäkringskassan, Process2009:01, *Processen för att utreda och besluta om utbetalning av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning*, 2009:01. Version 4.0. Beslutad 2015-10-16

Försäkringskassan, Riktlinje 2012:08, *Försäkringskassans arbete med kontrollstrukturerna och riskhantering gällande felaktiga utbetalningar i handläggningen*, Version 2, Beslutad 2012-05-04. Ändringsdatum 2014-12-19.

Försäkringskassan, Riktlinjer 2014:07, *Försäkringskassans modell för systematisk kvalitetsutveckling*, Version 2.0, Beslutad 2014-12-19. Ändringsdatum 2015-04-29.

Försäkringskassan, Riktlinjer 2010:8, *Arbetet med informationsmeddelanden (IM)*, Version 4, Beslutad 2010-10-15. Ändrad:2015-07-01.

Försäkringskassan, *Svar på begäran om uppgifter*, FK Dne:029272-2016, IAF Dnr:2016/179, 2016-05-26

Försäkringskassan, Vägledning 2009:02, *Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning vid arbetsmarknadspolitiska program*, Version 8. Beslutad 2015-10-21.

IAF 2016:20, *En enhetligare hantering av uteslutningar och fränkännanden.*

Mötet med Försäkringskassans den 4 april 2016 samt 30 augusti 2016.

<https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/arbetsformedlingen/forsakring/aktivitetsstod>.

[www.forsakringskassan.se/omfk/vart-uppdrag/ledning-styrning-uppfoljning](http://www.forsakringskassan.se/omfk/vart-uppdrag/ledning-styrning-uppfoljning).



## Bilaga 1 Förordningen om aktivitetsstöd

Förteckning över relevant lagrum ur förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

### **Med vilket belopp aktivitetsstöd lämnas**

5 a § Till den som varken är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring lämnas aktivitetsstöd med 223 kronor per dag.

Till den som stängts av från rätt till ersättning därför att han eller hon har misskött arbetssökandet enligt 14 a § vid fem tillfällen eller förlängt tiden i arbetslöshet enligt 14 b § vid fyra tillfällen eller orsakat sin arbetslöshet enligt 14 c § vid tre tillfällen, utan att däremellan ha uppfyllt ett nytt arbetsvillkor enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, lämnas ersättning med 223 kr per dag till dess att ett sådant arbetsvillkor uppfyllts på nytt.

Till den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och varken är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring lämnas ersättning enligt denna paragraf under längst 450 dagar. I dessa 450 dagar ingår dagar då deltagaren fått utvecklingsersättning enligt 5 d § och dagar då deltagaren varit avstängd från rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

### **Varning och avstängning från rätt till ersättning**

14 a § En programdeltagare ska varnas om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl

1. inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,
2. inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
3. inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt,
4. inte sökt anvisat lämpligt arbete, eller
5. inte aktivt sökt lämpliga arbeten. Om programdeltagaren missköter arbetssökandet enligt första stycket vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning. Avstängningstiden ska vara 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället, 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället och 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.

14 b § En programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl

1. avvisat ett erbjudet lämpligt arbete,
2. genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller



3. avvisat någon insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet.

Om programdeltagaren förlänger tiden i arbetslöshet enligt första stycket vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.

14 c § En programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar om han eller hon under programtid

1. utan giltig anledning lämnat sitt arbete, eller
2. på grund av otillbörligt uppträdande skilts från sitt arbete.

Programdeltagaren ska dock stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att anställningen skulle ha varat högst 10 dagar.

14 c § En programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar om han eller hon under programtid

1. utan giltig anledning lämnat sitt arbete, eller
2. på grund av otillbörligt uppträdande skilts från sitt arbete.

Programdeltagaren ska dock stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att anställningen skulle ha varat högst 10 dagar.

14 g § En programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan om ett förhållande som är av betydelse för rätt till ersättning.

Ett beslut enligt första stycket ska avse 130 ersättningsdagar. Om det finns förmildrande omständigheter får avstängningen avse färre dagar, dock lägst 45 ersättningsdagar, och om det finns försvårande omständigheter får avstängningen avse fler dagar, dock högst 195 ersättningsdagar.

- 14 h § Avstängningen ska gälla
1. från och med den dag då grunden för avstängningen inträffade, om avstängningen har beslutats enligt 14 a, 14 b eller 14 c §, och
  2. från och med den dag då Försäkringskassan inledde utredning av grunden för avstängningen, om avstängningen har beslutats enligt 14 g §.

Om ett förhållande som medför avstängning inträffar under en pågående avstängning, ska dock den nya avstängningen gälla från utgången av den föregående.

I avstängningstiden ingår dagar som det skulle ha lämnats aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för om avstängning inte hade skett och dagar då programdeltagaren utfört förvärvsarbete.

14 h § Avstängningen ska gälla

1. från och med den dag då grunden för avstängningen inträffade, om avstängningen har beslutats enligt 14 a, 14 b eller 14 c §, och
2. från och med den dag då Försäkringskassan inledde utredning av grunden för



avstängningen, om avstängningen har beslutats enligt 14 g §.

Om ett förhållande som medför avstängning inträffar under en pågående avstängning, ska dock den nya avstängningen gälla från utgången av den föregående.

I avstängningstiden ingår dagar som det skulle ha lämnats aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för om avstängning inte hade skett och dagar då programdeltagaren utfört förvärvsarbete. Förordning (2014:875).

14 i § En avstängning enligt 14 a, 14 b eller 14 c § får inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från den dag då avstängningen började gälla enligt 14 h §.

14 j § Arbetsförmedlingen beslutar i frågor om varning och avstängning enligt 14 a, 14 b och 14 c §§. När avstängning har beslutats ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet samt om grunden för avstängning och dagen då grunden för avstängning inträffade. Försäkringskassan beslutar vilka dagar som ingår i avstängningstiden.

Försäkringskassan beslutar i frågor om avstängning enligt 14 g §.

14 k § Ärenden om varning eller avstängning ska behandlas skyndsamt.

Ett beslut om varning eller avstängning gäller omedelbart.

### **Interimistiska beslut**

14 l § Arbetsförmedlingen får besluta att en programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning för tid till dess att ett ärende har avgjorts, om det finns sannolika skäl att anta att myndigheten kommer att stänga av deltagaren från rätt till ersättning enligt 14 a, 14 b eller 14 c §. Avstängningen ska avse det antal ersättningsdagar som kan antas komma att gälla enligt ett slutligt beslut. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet.

Försäkringskassan får besluta om ersättning till en programdeltagare för tid till dess att ett ärende har avgjorts, om

1. ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål,
2. Arbetsförmedlingen beslutat att stänga av deltagaren från rätt till ersättning enligt första stycket eller enligt 14 a, 14 b eller 14 c §, eller
3. det finns sannolika skäl att anta att Försäkringskassan kommer att stänga av deltagaren från rätt till ersättning enligt 14 g §.

Försäkringskassans beslut enligt andra stycket ska avse den ersättning som kan antas gälla enligt ett slutligt beslut i ärendet.



## Bilaga 2 Frågor till Försäkringskassan

### Frågor om erfarenheter, rutiner och uppföljning

Med anledning av IAF:s uppdrag om Försäkringskassans rutiner för avstängningar inom aktivitetsstödet önskar IAF **svar på följande frågor** från Försäkringskassan:

- Hur har det första året med det nya sanktionssystemet fungerat? Vad har fungerat bra? Vilka svårigheter har ni mött vid tillämpningen av regelverket? Hur har ni hanterat/åtgärdat de svårigheterna?

För att förstå processen med sanktioner inom aktivitetsstödet skulle vi vilja få en beskrivning av hur ni organisatoriskt har fördelat arbetsuppgifterna med rutiner m.m.

- Vem (vilka enheter, roller) ansvarar för att ta fram styrdokumentet process, vägledning och informationsmeddelande (IM)?
- Hur ser processen ut för att sprida och förankra rutiner och dokument i verksamheten?  
Hur följer Försäkringskassan upp myndighetens uppdrag gällande avstängningar inom aktivitetsstödet? Vad följs upp och vem ansvarar för uppföljningen?

### Fråga med anledning av vårt besök hos er den 4 april 2016

- Hur handlägger ni ärenden där programdeltagaren inte söker ersättning för den dag då denne skulle ha blivit avstängd? Vi diskuterade detta vid vårt möte hos er den 4 april men vi önskar att ni förtydligar detta för oss.

### Försäkringskassans styrdokument i arbetet med avstängningar

Försäkringskassan har tidigare lämnat följande styrdokument till IAF:

- **Vägledning 2009:2**, version 8 Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning vid arbetsmarknadspolitiska program
- **Process 2009:01**, version 4.0, Processen för att utreda och besluta om utbetalning av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.
- **IM 2016:047**, Överlämnande av ärenden till kontrollutredning om eventuell avstängning från rätten till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

Om det finns ytterligare **styrdokument eller andra dokument** som Försäkringskassan bedömer är viktiga i handläggningen av avstängningar inom aktivitetsstödet önskar IAF att få ta del av dessa. Finns det exempelvis något ytterligare IM eller annan dokumentation som kompletterar vägledning 2009:2? I sådana fall behöver IAF få ta del av detta.



### **Begäran om ärenden**

Försäkringskassan ombeds att välja ut ett antal ärenden där programdeltagare stängts av från aktivitetsstöd/utvecklingsersättning och skicka dessa till IAF. Ärendena ska vara exempel på hur Försäkringskassan anser att regelverket ska tolkas och verkställas i praktiken. IAF vill ta del av ärendena för att få en större förståelse för vad Försäkringskassans rutiner och tolkning av regelverket får för konsekvenser i handläggningen samt om IAF och Försäkringskassan har samma uppfattning om hur regelverket ska tillämpas.

### **Avstängning efter beslut från Arbetsförmedlingen**

IAF önskar att få ta del av minst sex olika enskilda ärenden som visar Försäkringskassans avstängning efter beslut från Arbetsförmedlingen. Dessa ärenden ska visa:

- Avstängning efter Arbetsförmedlingens beslut utifrån FAS 14 a §
- Avstängning efter Arbetsförmedlingens beslut utifrån FAS 14 b §
- Avstängning efter Arbetsförmedlingens beslut utifrån FAS 14 c §
- Avstängning där den så kallade 112-dagars regeln tillämpats
- Avstängning där sanktioner från Arbetsförmedlingen inte har beslutats i kronologisk ordning, det vill säga där ett tidigare händelsedatum sanktioneras efter att ett senare händelsedatum redan sanktionerats
- Avstängning som medfört sänkning av ersättningsnivån för den enskilde programdeltagaren och där sanktionerna inte beslutats i kronologisk ordning enligt beskrivningen i punkten ovan.

Vid vårt möte hos er den 4 april 2016 beskrev ni svårigheten med att handlägga ärenden där sanktionerna från Arbetsförmedlingen inte har beslutats i kronologisk ordning. Om det finns någon ytterligare ärendetyp där ni upplevt svårigheter i handläggningen får ni gärna även skicka exempel på detta.

### **Avstängning efter att programdeltagaren lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter**

IAF önskar få ta del av sex olika enskilda ärenden som visar Försäkringskassans avstängning efter att programdeltagaren lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Försäkringskassan ombeds sända över:

- Två ärenden där beslutet omfattar 130 dagar
- Två ärenden där besluten avser färre dagar än 130
- Två ärenden där avstängningen avser fler dagar än 130

**I alla efterfrågade ärenden** ombeds Försäkringskassan sända in kopior på samtliga ärendehandlingar, d.v.s. **fullständigt beslutsunderlag** som Försäkringskassan haft vid prövning av det enskilda ärendet.