

IAF:s granskningar av arbetslöshetsförsäkringen 2016-2018

Rapport 2019:8



Om IAF

IAF har regeringens och riksdagens uppdrag att verka för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring.

Vi har bemyndigande att utfärda föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringen.

I instruktionen uttrycks att IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.

Vi ska också följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.

Dessutom har vi tillsyn över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans arbete med sanktioner inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.



Förord

Den här treårsrapporten är en sammanställning av IAF:s granskningar och syftar till att lyfta fram de centrala iakttagelser som vi har gjort i granskningar under åren 2016-2018. Rapporten fokuserar på arbetslöshetsförsäkringen eftersom majoriteten av myndighetens granskningar handlar om den.

Rapporten har föredragits av Anna Berg. I arbetet har även Linnea Tåkvist, Maria Magnusson, Niklas Wallentin, Haris Zemanic och Erik Grape deltagit. Vid den slutliga beredningen av ärendet har Sara Bodemyr Fridell deltagit. Generaldirektören har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 3 juli 2019

Peter Ekborg
Generaldirektör

Anna Berg
Jurist



Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	6
1 Inledning	10
2 Vad visar granskningarna?	11
2.1 Arbetsförmedlingen	11
2.1.1 Stora brister i Arbetsförmedlingens arbete med kontrollfunktionen	11
2.1.2 Arbetsförmedlingen underrättar inte arbetslöshetskassan	11
2.1.3 Brister i bedömningen av lämpligt arbete och i att upprätta och uppdatera handlingsplaner	13
2.1.4 Kontrollarbetet är otillräckligt när kompletterande aktör används	14
2.1.5 Arbetet med att följa upp platsanvisningar är bristfälligt	15
2.1.6 Bristande uppföljning av att arbete har sökts i hela landet	16
2.2 Arbetslöshetskassorna	16
2.2.1 Olika bedömningar	16
2.2.2 Olika hantering av överklaganden och kommunikering	18
2.2.3 Generös rättstillämpning	18
2.2.4 Bristande dokumentation	19
2.2.5 Rättspraxis efterfrågas	20
2.2.6 Genomströmningstiderna varierar.....	20
2.2.7 Arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll	21
2.2.8 Kopplingar arbetslöshetskassorna och närliggande organisationer ...	21
3 Analys och kommentarer	22
3.1 Arbetsförmedlingen	22
3.1.1 Brister i grundläggande arbetsmoment försvårar hela kedjan av kontroll 23	
3.1.2 Många faktorer innebär risk för bristande likabehandling	23
3.1.3 Regelverket måste tillämpas även om det upplevs som svårt	25
3.1.4 Regelverkets handlingskorrigerande effekt uppnås inte när kontrollen inte utförs	25
3.1.5 Hanteringen påverkar arbetslöshetsförsäkringens effektivitet negativt	25
3.1.6 Bristande rättssäkerhet	26
3.1.7 Risk för felaktiga utbetalningar.....	26
3.2 Arbetslöshetskassorna	27
3.2.1 Hanteringen är överlag rättssäker men det finns brister	27
3.2.2 Effektiviteten kan förbättras.....	29
3.2.3 Faktorer som påverkar likabehandlingen och rättssäkerheten	29



4	Avslutande reflektioner - Hur väl fungerar hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen?	30
4.1	Arbetsförmedlingen	30
4.2	Arbetslöshetskassorna	31
4.3	Vad kan IAF bidra med?	32
5	Käll- och litteraturlista	33



Sammanfattning

Den här treårsrapporten behandlar granskningsrapporter som berör tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen. Den belyser Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas arbete. Treårsrapporten syftar till att visa hur väl arbetslöshetsförsäkringen egentligen fungerar utifrån våra granskningar, särskilt utifrån ett effektivitets-, likabehandlings-, och rättssäkerhetsperspektiv.

Granskning av Arbetsförmedlingen

Den huvudsakliga slutsatsen av granskningarna:

- ✓ Arbetsförmedlingens arbete med kontroll av de arbetssökande uppvisar allvarliga och omfattande brister.

Arbetsförmedlingens övergripande uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen är att säkerställa att försäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. I detta ingår bland annat att kontrollera att de arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning uppfyller regelverkets krav. Våra granskningar under de senaste tre åren visar att Arbetsförmedlingens hantering av arbetslöshetsförsäkringen har omfattande brister.

Arbetet med handlingsplaner brister

Handlingsplanen är ett centralt dokument för den arbetssökande men också ett verktyg för Arbetsförmedlingen för att kunna avgöra om den arbetssökande aktivt sökt lämpliga arbeten och för att göra platsanvisningar etc. Vi har sett brister i arbetet med handlingsplaner som innebär att förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att genomföra ett kvalitativt kontrollarbete påverkas negativt.

Många faktorer innebär risk för bristande likabehandling

I granskningsresultaten från perioden är det ett återkommande problem att Arbetsförmedlingen brister i att tillämpa regelverket men också att tillämpningen inte sker systematiskt och konsekvent. Det medför en risk för bristande likabehandling av de arbetssökande.

Det framkommer också problem när kompletterande aktörer används. Problemen består i att de kompletterande aktörerna i vissa fall gör bedömningar av händelser



istället för att genom en avvikelserapport meddela Arbetsförmedlingen om det inträffade. Det finns då en risk att bedömningen och myndighetsutövningen förflyttas till den kompletterande aktören utan stöd i lag. Dessutom finns en risk för bristande likabehandling.

I samtliga av de granskade rapporterna har det framkommit brister i Arbetsförmedlingens likabehandling av de arbetssökande i samband med underrättelser. Bland annat lyfts tidsbrist, nedprioriteringar, otydlig kommunikering och chefens prioritering som orsaker till att underrättelser som borde ha lämnats inte blir lämnade.

Sammanfattningsvis kan en analys av resultaten från granskningarna från de senaste tre åren sägas visa på avsteg från likabehandlingen av de arbetssökande ur två aspekter. Dels när det kommer till kontroll av den arbetssökande och dels när det kommer till att ge stöd till den arbetssökande.

Regelverkets handlingskorrigerande effekt uppnås inte när kontrollen inte utförs

Det infördes en sanktionstrappa i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring år 2013. Syftet var att sanktionssystemet med varning och avstängning skulle medföra att den arbetssökande genom ekonomiskt incitament fick chans att ändra sitt handlande om det inte låg i linje med villkoren i försäkringen. Våra granskningar från de tre senaste åren visar att Arbetsförmedlingen generellt brister i att underrätta arbetslöshetskassan när den arbetssökande har misskött sitt arbetssökande. Detta innebär i sin tur att arbetslöshetskassan inte får kännedom om det inträffade och den arbetssökande inte kan korrigera sitt handlande vilket också medför att omställningen till annat arbete kan förlängas.

Hanteringen påverkar arbetslöshetsförsäkringens effektivitet negativt

Effektiviteten avtar eftersom det kan ta lång tid innan arbetslöshetskassan får kännedom om att den arbetssökande kan ha handlat på ett sätt som inte är förenligt med villkoren i försäkringen. Som exempel kan nämnas att Arbetsförmedlingen inte följer upp platsanvisningar på ett systematiskt sätt. Det innebär en risk för att det först lång tid efter att arbetet skulle ha sökts och redovisats, uppmärksammas att den arbetssökande inte sökt platsen. Ett annat exempel är brister i att underrätta arbetslöshetskassan när det saknas aktiviteter i aktivitetsrapporterna flera månader i rad.



Bristande rättssäkerhet

När Arbetsförmedlingen brister i att följa regelverket genom att inte genomföra de arbetsmoment och göra de bedömningar som är nödvändiga resulterar det i en bristande likabehandling av de arbetssökande. Granskningarna visar även stora brister i dokumentationen inom ärenden. Sammantaget ger detta en bild av låg rättssäkerhet.

Risk för felaktiga utbetalningar

Det medför att en betydande del av kontrollen uteblir genom att underrättelse inte görs när villkor i arbetslöshetsförsäkringen inte är uppfyllda som kan påverka ersättningsrätten. Det kan i förlängningen innebära en risk för felaktiga utbetalningar genom att en arbetssökande kan ha haft arbetslöshetsersättning och misskött sitt arbetssökande utan att varnas eller stängas av från rätten till arbetslöshetsersättning.

Granskning av arbetslöshetskassorna

De huvudsakliga slutsatserna av granskningarna:

- ✓ Arbetslöshetskassornas hantering är överlag rättssäker
- ✓ Arbetslöshetskassornas samverkan behöver utvecklas eftersom bedömningen av ärenden skiljer sig åt
- ✓ Regelverket behöver moderniseras
- ✓ Rättspraxis behöver utvecklas

Hanteringen är överlag rättssäker men det finns brister

Våra granskningar visar att arbetslöshetskassornas hantering av försäkringen överlag är rättssäker. Men det finns vissa områden med brister i rättssäkerhet, som bland annat leder till att likabehandlingen åsidosätts. Arbetslöshetskassorna bör bland annat utveckla sin samverkan för att förbättra likabehandlingen.

Arbetslöshetskassorna är olika strikta i sina bedömningar av vad som kan vara godtagbara skäl för att undgå sanktion. Skillnaderna i bedömningarna får en direkt följd för likabehandlingen då de kan innebära att en arbetssökande i en arbetslöshetskassa får en sanktion medan en arbetssökande i en annan arbetslöshetskassa undgår sanktion för en motsvarande händelse



Arbetslöshetskassorna gör olika bedömningar i ärenden. Ärenden där bedömningarna skiljer sig åt är exempelvis ärenden som handlar om studier jämsides med arbetslöshetsersättning och om en uppdragstagare är att anses som självständig eller osjälvständig.

Arbetslöshetskassornas olika bedömningar ligger i dessa ärendeslag i de flesta fall inom ramen för regelverket och den rättspraxis som finns. Olikheterna är ändå ett problem eftersom enskilda ärenden kan komma att bedömas olika beroende på vilken arbetslöshetskassa den sökande tillhör.

Andra ärendeslag med brister i likabehandlingen är ärenden som rör arbetssökande som slutat sin anställning på egen begäran och ärenden om uteslutning och fränkännande. I de här ärendeslagen finns även en tendens till att göra mer generösa bedömningar än vad rättsläget tillåter.

Effektiviteten kan förbättras

Vi har inte funnit några generella tecken på effektivitetsbrister i arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen men det finns några förbättrande åtgärder. Ett sätt är att underlätta informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna och ett annat är att tillräckligt underlag hämtas in redan från början i handläggningen.

Faktorer som påverkar likabehandlingen och rättssäkerheten

Regelverket är komplicerat och lämnar utrymme för olika bedömningar i enskilda ärenden och handläggningen görs dessutom på alla arbetslöshetskassor, vilket ställer krav på samverkan och informationsutbyte. Vidare behöver dokumentationen utvecklas hos arbetslöshetskassorna. Den är viktig för den enskildes insyn i sina ärenden. Styrelsens arbete med att ta fram mål som syftar till att stärka rättssäkerheten och försäkringens funktion som omställningsförsäkring är också en viktig faktor som påverkar likabehandlingen.

1 Inledning

Vi har publicerat 62 granskningsrapporter under åren 2016-2018. Arbetslöshetskassorna har granskats i 30 rapporter och Arbetsförmedlingen i 25 rapporter. I två rapporter har granskningen avsett både Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. I de resterande fem rapporterna har fokus legat på granskning av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

Den här treårsrapporten behandlar granskningsrapporter som berör tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen.

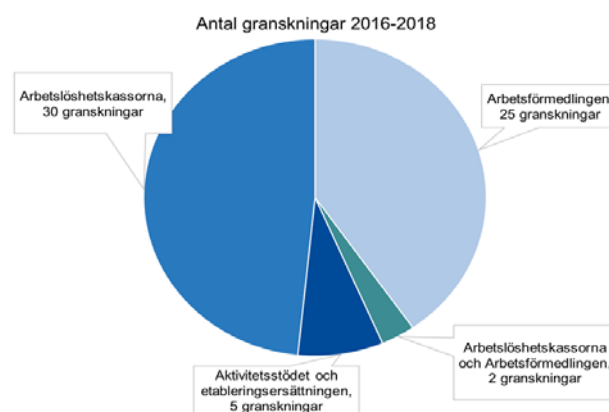
Granskningsresultat från de tre senaste åren visar delar av arbetslöshetsförsäkringen som är väl fungerande samtidigt som andra delar fungerar mindre bra. Vi har i olika granskningar konstaterat att det finns

områden som successivt har förbättras liksom områden där problem kvarstår. I treårsrapporten har granskningsresultaten sammanfattats och analyserats för att ge en aggregerad bild av tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen.

Rapporterna från de aktuella åren har delats in i två kategorier, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Samspelet mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har också uppmärksammas. Treårsrapporten syftar till att beskriva hur väl arbetslöshetsförsäkringen fungerar utifrån våra granskningar och iakttagelser, särskilt utifrån ett effektivitets-, likabehandlings- och rättssäkerhetsperspektiv.

Vi tillämpar en klassificeringstrappa i fyra steg från och med juni 2017, vilket innebär att bristerna klassificeras från påpekande, anmärkning, kritik och allvarlig kritik. Syftet är att på ett tydligare sätt synliggöra vad vi har kommit fram till i granskningen. Sedan slutet av 2016 görs även konsekventa uppföljningar efter avslutad granskning.

Diagram 1.1



Källa: IAF



2 Vad visar granskningarna?

2.1 Arbetsförmedlingen

2.1.1 *Stora brister i Arbetsförmedlingens arbete med kontrollfunktionen*

Arbetsförmedlingens övergripande uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen är att säkerställa att försäkringen fungerar som en omställningsförsäkring¹. I detta ingår bland annat att Arbetsförmedlingen ska kontrollera att de arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning uppfyller regelverkets krav. I en IAF-rapport från år 2018 beskrivs att Arbetsförmedlingens kontrollarbete inom arbetslöshetsförsäkringen grundas på de situationer då Arbetsförmedlingen ska underrätta arbetslöshetskassan². Detta ska ske om det kan antas att en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet, orsakar arbetslösheten eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning³.

Vi har granskat Arbetsförmedlingens arbete och regeltillämpning inom ramen för kontrollarbetet löpande under de gångna tre åren, 2016-2018. Brister av olika omfattning har konstaterats i alla rapporter. Nedan följer en redogörelse för de framträdande bristerna. För en mer utförlig konsekvensanalys av Arbetsförmedlingens brister i arbetet med kontrollfunktionen hänvisas till IAF:s rapport Arbetsförmedlingens kontrollarbete.⁴

2.1.2 *Arbetsförmedlingen underrättar inte arbetslöshetskassan*

I samtliga granskningar av Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser framkommer brister. I en mörkertalsstudie framkommer att många arbetsförmedlare låter bli att lämna underrättelser till arbetslöshetskassan när de misstänker att den arbetssökande inte har följt regelverket eller inte uppfyller de allmänna villkoren i arbetslöshetsförsäkringen⁵. Mörkertalet är allra störst när arbetsförmedlarna misstänker att den arbetssökande inte aktivt sökt lämpligt arbete⁶. IAF:s enkätundersökning visar att cirka 55 procent av alla underrättelser

¹ 4 § förordningen (2007:1030) med instruktion för arbetsförmedlingen.


² IAF 2018:15, *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*.

³ 43-43b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

⁴ IAF 2018:15, *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*.

⁵ IAF 2018:10, *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?*

⁶ 43 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.



som borde ha lämnats när den arbetssökande inte sökt lämpligt arbete, aldrig lämnades. Andra granskningar under perioden bekräftar den bilden⁷.

Granskningarna visar vidare att arbetsförmedlare i flera situationer har svårt att avgöra om en underrättelse ska lämnas eller inte och att det förekommer att underrättelser inte lämnas på grund av att det är oklart om den arbetssökande har fått information om regelverket. Dessutom borde Arbetsförmedlingen i flera fall ha skickat en underrättelse tidigare. I granskningarna framkommer också att tidsbrist, nedprioriteringar, otydlig kommunikering och chefens prioriteringar är orsaker till att underrättelser som borde lämnas inte blir lämnade.⁸

Arbetsförmedlarna har ibland bedömt att det funnits godtagbara skäl till att en arbetssökande inte är aktivt arbetssökande och därför inte lämnat en underrättelse till arbetslöshetskassan. Enligt regelverket finns det inte några godtagbara skäl till att inte aktivt söka lämpliga arbeten och följaktligen finns det inget tolkningsutrymme för Arbetsförmedlingen att inte underrätta arbetslöshetskassan i dessa fall.

Det framkommer också att arbetsförmedlingskontoren gör olika bedömningar av sökaktiviteten i liknande fall. De tillfrågade kontoren har uttryckt att det är svårt att bedöma om en arbetssökande har varit aktiv i sitt arbetssökande eller inte. Vi drar slutsatsen att arbetsförmedlarna behöver ytterligare stöd i sina bedömningar av om den arbetssökande har sökt tillräckligt många arbeten.

”IAF konstaterar att om regelverket inte tillämpas fullt ut fungerar inte kontrollfunktionen som det var tänkt. Olika tillämpning kan även leda till att vissa ersättningstagare gynnas.”⁹

Att Arbetsförmedlingen brister i att underrätta när den arbetssökande inte varit aktivt arbetssökande bekräftas även av andra granskningar däribland en granskning av Arbetsförmedlingens hantering av aktivitetsrapporter utan aktiviteter.¹⁰ Arbetssökande är skyldiga att månatligen rapportera till Arbetsförmedlingen vad man ägnat sig åt för aktiviteter för att ta sig ur sin

⁷ IAF 2016:19, *Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?* och IAF 2016:4, *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när sökande misskött sitt arbetssökande.*

⁸ IAF 2018:10, *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?*

⁹ IAF 2016:4, *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när sökande misskött sitt arbetssökande* s. 23.

¹⁰ IAF 2016:13, *Arbetsförmedlingens handläggning av aktivitetsrapporter utan aktiviteter.*



arbetslöshet¹¹. Arbetsförmedlingen är i sin tur skyldig att underrätta arbetslöshetskassan om den arbetssökande inte har rapporterat in sina aktiviteter för aktuell månad eller om man utifrån innehållet i aktivitetsrapporten bedömer att den arbetssökande inte varit aktiv i sitt arbetssökande. Vi konstaterar bland annat att Arbetsförmedlingen i majoriteten¹² av de granskade ärendena har godkänt aktivitetsrapporterna och inte underrättat arbetslöshetskassan trots att den arbetssökande inte har redovisat någon aktivitet i aktivitetsrapporten¹³. Andra granskningar visar att det förekommer överenskommelser mellan den lokala arbetsförmedlingen och arbetssökande som inte följer regelverket. Överenskommelserna handlar bland annat om att undanta vissa arbetssökande från aktivitetsrapportering¹⁴.

Vi har identifierat ytterligare en risk för att underrättelser inte lämnas till arbetslöshetskassan. Arbetsförmedlingen använder inte konsekvent systemstödet för att boka nytt besök eller ny kontakt med den arbetssökande. Istället skrivs en notering och underrättelsen skapas manuellt i de fall den arbetssökande har uteblivit. Det finns en uppenbar risk för att dessa noteringar missas och därmed en risk för att underrättelser inte lämnas till arbetslöshetskassan i enlighet med regelverket.¹⁵

2.1.3 Brister i bedömningen av lämpligt arbete och i att upprätta och uppdatera handlingsplaner

Den arbetssökandes handlingsplan är central för att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra kontrollarbetet. I handlingsplanen anges bland annat vilka yrken och vilket geografiskt område den arbetssökande ska söka inom. Handlingsplanen ska också innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning som utgår från den arbetssökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingens uppdrag.¹⁶ Enligt Arbetsförmedlingens föreskrifter ska en

¹¹ 6 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.


¹² 183 av 208 ärenden.

¹³ IAF 2016:13, *Arbetsförmedlingens handläggning av aktivitetsrapporter utan aktiviteter*, s.34.

¹⁴ IAF 2017:9, *Rollfördelningen vid hanteringen av underrättelser* och IAF 2018:5, *Arbetsförmedlingens aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?*

¹⁵ Se bland annat IAF 2016:18, *Hur skiljer sig Arbetsförmedlingens kontor åt i tillämpningen av kontrollfunktionen* och IAF 2016:14, *Arbetsförmedlingens handläggning vid uteblivet besök eller kontakt*.

¹⁶ 2 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2014:1) om individuella handlingsplaner.



revidering av handlingsplanen göras vid behov, så att den alltid är aktuell.¹⁷ Med utgångspunkt i det som anges i handlingsplanen redovisar sedan den arbetssökande vilka aktiviteter han eller hon vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Det innebär att handlingsplanen, förutom att vara ett centralt dokument för den arbetssökande, också är ett verktyg för Arbetsförmedlingen för att avgöra om den arbetssökande aktivt sökt lämpliga arbeten och att göra platsanvisningar etc.

I en granskning under perioden riktar vi allvarlig kritik mot att Arbetsförmedlingens bedömningar av lämpligt arbete i stor utsträckning inte är välgrundade. Bedömningen av vad som utgör lämpligt arbete är en av handlingsplanens viktigaste byggstenar och är central för att effektivt kunna matcha den som söker arbetskraft med den som söker arbete. Vi konstaterar brister i bedömningen av lämpligt arbete i 80 procent av ärendena.¹⁸

I en granskning av Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner framkommer att man brister i att uppdatera och hålla handlingsplaner aktuella. Vi konstaterar att 95 procent av de granskade handlingsplanerna inte kan betraktas som aktuella, antingen för att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen inte har uppdaterats sedan den arbetssökande skrev in sig (minst 7,5 månader tidigare) eller för att det saknas planerade aktiviteter framåt i tiden.¹⁹ I två granskningar som bland annat rört handlingsplaner framkommer det dessutom att Arbetsförmedlingens systemstöd tillåter motstridiga uppgifter om den arbetssökandes geografiska och yrkesmässiga sökområde.²⁰ Detta innebär en otydlighet för den arbetssökande liksom för Arbetsförmedlingens aktiviteter. I den ena rapporten riktas även kritik mot Arbetsförmedlingen för bristande dokumentation. Detta gäller både för själva handlingsplanen och för ärendehanteringssystemet.²¹

2.1.4 Kontrollarbetet är otillräckligt när kompletterande aktör används

Arbetsförmedlingen får anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Inom tjänsten stöd och matchning finns till exempel omkring 180 kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingen har kvar kontrollansvaret även när kompletterande aktör anlitas. Vår granskning av hur

¹⁷ 4 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2014:1) om individuella handlingsplaner.

¹⁸ IAF 2017:16, *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*, s. 41-42.

¹⁹ IAF 2018:13, *Är arbetssökandes handlingsplaner uppdaterade och aktuella?*

²⁰ IAF 2018:13, *Är arbetssökandes handlingsplaner uppdaterade och aktuella?* och

IAF 2017:16, *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*.

²¹ *Ibid.*



Arbetsförmedlingen säkerställer kontrollfunktionen när vissa tjänster utförs av kompletterande aktörer, visar på brister. Den avvikelserapportering som är grundläggande för att Arbetsförmedlingen ska få kännedom om händelser som kan påverka rätten till ersättning fungerar inte tillfredställande. Det framkommer bland annat att vissa kompletterande aktörer istället för att omedelbart efter händelsen skriva en avvikelserapport till Arbetsförmedlingen tar kontakt med den arbetssökande. I granskningen konstaterar vi att detta medför en risk för att bedömningen och myndighetsutövningen förflyttas till den kompletterande aktören. Granskningen visar också att vissa avvikelserapporter innehåller en sammanläggning av flera händelser och att arbetsförmedlarna på grund av hög arbetsbelastning inte alltid har möjlighet att kontrollera informationen i avvikelserapporterna.²²

2.1.5 Arbetet med att följa upp platsanvisningar är bristfälligt

Att anvisa en arbetssökande till ett ledigt arbete, även kallat att platsanvisa, är ett sätt som Arbetsförmedlingen kan använda för att matcha den arbetssökande mot arbete, men också för att kontrollera att den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlingen behöver inte enligt regelverket arbeta med just platsanvisningar för att matcha den som söker arbete med den som söker arbetskraft och antalet platsanvisningar är idag inte så stort. När en platsanvisning väl har gjorts är det dock reglerat att denna ska följas upp. När Arbetsförmedlingen anvisar en plats är det ett krav för den som söker arbetslöshetsersättning att söka platsen.²³ Detta ska sedan redovisas till Arbetsförmedlingen som ska följa upp om det anvisade arbetet söktes och om den arbetssökande utan godtagbara skäl inte sökt arbetet ska en underrättelse lämnas till arbetslöshetskassan.²⁴ Våra granskningar från de tre senaste åren visar att Arbetsförmedlingen brister i att följa upp de platsanvisningar som myndigheten gjort och brister i att underrätta arbetslöshetskassan i de fall som den arbetssökande inte sökt det anvisade arbetet. Det förekommer också att Arbetsförmedlingen registrerar platsanvisningar som felaktiga trots att det saknas grund för det.²⁵

²² IAF 2018:14, *Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollfunktion*.

²³ Arbetet som anvisas ska vara ett lämpligt arbete i enlighet med vad som anges i Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete.

²⁴ Enligt 43 § punkten 4 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

²⁵ IAF 2017:3, *Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar och*

2.1.6 Bristande uppföljning av att arbete har sökts i hela landet

Vi har granskat Arbetsförmedlingens tillämpning av IAF:s föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete. Enligt regelverket kan en arbetssökande ha godkända hinder för att begränsa sitt yrkesmässiga eller geografiska sökområde. I vissa fall är detta godkänt bara under en skälig övergångsperiod. I rapporten riktar vi bland annat kritik mot att Arbetsförmedlingen inte följer upp om den arbetssökande har vidtagit åtgärder för att undanröja hinder för att söka arbete i hela landet. Kritik riktas även mot att Arbetsförmedlingen inte följer upp att den arbetssökande har vidgat sina sökområden i och med att arbetslösheten fortgått.²⁶

2.2 Arbetslöshetskassorna

2.2.1 Olika bedömningar

Vi konstaterar i våra granskningar att arbetslöshetskassorna gör olika bedömningar i vissa ärendeslag. Arbetslöshetskassorna är olika strikta i sina bedömningar av vad som är godtagbara skäl när de beslutar om sanktioner för att den sökande har misskött sitt arbetssökande.²⁷

Det är stora skillnader mellan olika arbetslöshetskassor i hur många underrättelser som leder till prövning och hur många av dessa som sedan leder till sanktion, vilket tyder på olikheter i bedömningarna. Olikheterna i bedömningen av godtagbara skäl är en förklaring men det finns också andra bidragande orsaker. Skillnader i hur stor andel av de arbetssökande som svarar på en kommunicering inför ett beslut och om de olika arbetslöshetskassorna väljer att registrera sina beslut som bifall eller avskrivning, påverkar också.²⁸

Det finns också skillnader i hanteringen av uteslutningar och fränkännande mellan arbetslöshetskassorna. Skillnaden påverkas inte nödvändigtvis av antalet arbetssökande. Regelverket lämnar inte heller någon nedre gräns för när felaktigheter ska prövas för sanktion och den steglösa fördelningen av antalet fränkännandedagar utnyttjas i olika omfattning, vilket är svårt att förena med likabehandling av de arbetssökande.²⁹

IAF 2017:16, *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete* s. 48-49.

²⁶ IAF 2017:16, *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*.

²⁷ IAF 2016:23, *Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen*.

²⁸ IAF 2017:6, *Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning*.

²⁹ IAF 2016:20, *En enhetligare hantering av uteslutningar och fränkännanden*.



Andra områden där olikheter har konstaterats är studier på heltid jämsides med arbetslöshetsersättning³⁰ och bedömningen av om en uppdragstagare ska betraktas som arbetstagare eller företagare³¹. Olikheterna i bedömningen av studier kan medföra att arbetssökande tillåts att studera olika länge med arbetslöshetsersättning beroende på vilken arbetslöshetskassa som handlägger ärendet.

Bedömningen av hur en uppdragstagare ska betraktas inom arbetslöshetsförsäkringen kräver en kvalificerad juridisk helhetsbedömning där ett antal olika faktorer ska vägas in. Arbetslöshetskassorna uppfattar också att handläggningen av uppdragstagare är svår.

Vår uppfattning är att det i dagsläget inte är möjligt att genom lagstiftning undanröja de kvalificerade helhetsbedömningar som arbetslöshetskassorna måste göra i varje enskilt fall. Det visar sig även vara svårt att få in underlag för bedömningen av uppdragstagare. Det kan bland annat bero på otydliga anställningsvillkor eller överenskommelser. Dessutom finns svårigheter att handlägga ersättningsökande som anlitat egenanställningsföretag.³²

En granskning visar stora skillnader mellan arbetslöshetskassorna i hanteringen av ärenden där den arbetssökande har ett glapp i sin försäkringsperiod³³. Vi konstaterar att det bör införas en så kallad läkningsregel som skulle innebära att kortare glapp i medlemskap kan läkas, vilket också har införts efter att rapporten publicerades³⁴.

Skillnaderna visar att det finns en brist i samordning mellan arbetslöshetskassorna. I flera av de granskningar som har angetts ovan förs det fram att arbetslöshetskassorna behöver förbättra sin samordning för att skapa en mer enhetlig hantering av dessa ärenden, i väntan på en mer utvecklad rättspraxis.

³⁰ IAF 2016:15, *Arbetslöshetskassorna hanterar ärenden om arbetslöshetsersättning under tid med studier olika.*

³¹ IAF 2016:3, *Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen.*

³² IAF 2016:3, *Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen.*

³³ IAF 2016:5, *Vilse i gränlandet.*

³⁴ Den 2 juli 2018 infördes nya bestämmelser i 2b § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen.

2.2.2 Olika hantering av överklaganden och kommunicering

I en granskning av arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden konstaterar vi att inte alla överklaganden överlämnas till förvaltningsrätten inom en vecka. Dessutom är rutinerna för tidpunkten när en arbetssökande får del av besluten olika, vilket kan leda till olika bedömningar av om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Istället för att fatta avvisningsbeslut lämnas överklagandet över till förvaltningsrätten för prövning.³⁵

Dessutom visar det sig att kommuniceringstiden skiljer sig åt mellan arbetslöshetskassorna. Under kommuniceringstiden har den arbetssökande en möjlighet att yttra sig innan arbetslöshetskassan fattar beslut om en sanktion³⁶.

Flertalet arbetslöshetskassor fattar också beslut så snart den arbetssökande yttrat sig utan att avvakta att hela kommuniceringstiden passerat³⁷.

2.2.3 Generös rättstillämpning

Inom vissa områden uppmärksammar vi att arbetslöshetskassorna tillämpar regelverket alltför generöst gentemot de arbetssökande. Bestämmelsen om giltiga skäl när anställningen avslutas på egen begäran tillämpas på ett sätt som inte fullt ut är förenlig med lagstiftarens intentioner. Utgångspunkten är att det krävs starka skäl för att en försäkringsförmån ska betalas ut vid självförvållad arbetslöshet. Tillämpningen är för generös. Vår granskning belyser även att det har utformats en praxis hos arbetslöshetskassorna som inte har stöd i författning, rättspraxis eller förarbeten när avgångsvederlag bedöms som generellt hinder mot avstängning. I rapporten lyfter vi fram att arbetslöshetskassorna lägger stor vikt vid sökandes egna uppgifter och att arbetslöshetskassorna inte alltid utreder ärendena i den omfattning som krävs. I flera av arbetslöshetskassornas utredningar är även dokumentationen bristfällig och det saknas underlag för att kunna bedöma om det har funnits giltiga skäl i arbetslöshetsförsäkringens mening. Det framgår heller inte av de uppvisade läkarintygen att arbetet är olämpligt med hänsyn till den arbetssökandes hälsa.³⁸

³⁵ IAF 2016:21, *Arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden*.

³⁶ IAF 2016:23, *Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen* och IAF 2017:6, *Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning*.

³⁷ IAF 2016:23, *Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen* och IAF 2016:6-11, *Granskning av beslut efter inkomna underrättelser vid olika arbetslöshetskassor*.

³⁸ IAF 2016:28, *När anställningen avslutas på egen begäran – en granskning av giltiga skäl*.



I ett antal granskningar av inkomna underrättelser vid sex arbetslöshetskassor, uppmärksammar vi även att arbetslöshetskassorna har en alltför generös tolkning av bestämmelsen som reglerar varning och avstängning från rätt till ersättning, när en arbetssökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten³⁹.

Det saknas tolkningsutrymme för arbetslöshetskassorna att medge undantag från varning eller avstängning med hänvisning till godtagbara skäl, när den arbetssökande inte har sökt lämpliga arbeten. Trots detta hänvisar arbetslöshetskassorna i ett flertal ärenden till godtagbara skäl för att underlåta att besluta om en varning eller avstängning.

Den kritik som har riktats mot arbetslöshetskassorna för tillämpning och tolkning av godtagbara skäl har korrigerats utifrån våra invändningar.⁴⁰

Dessutom tenderar arbetslöshetskassorna att vara generösa i sina bedömningar när det gäller uteslutningar och fränkännande, vilket medför en risk för felaktiga utbetalningar⁴¹.

2.2.4 Bristande dokumentation

I flera rapporter uppmärksammas problem med bristande dokumentation. Ett exempel på bristande dokumentation uppmärksammas i arbetslöshetskassornas bosättningsbedömningar⁴². Enligt rättspraxis från EU-domstolen utgör en tillsvidareanställning i ett EU/EES-land eller i Schweiz en presumtion för att arbetssökanden är bosatt i det landet även om familjen bor kvar i ett annat EU/EES-land eller i Schweiz. Ingen av arbetslöshetskassorna har i något ärende motiverat och dokumenterat vad som har brutit presumtionen.

Brister i dokumentationen uppmärksammas också i granskningen av arbetslöshetskassornas tillämpning av reglerna för avstängning när en arbetssökande avslutat sin anställning på egen begäran.⁴³

³⁹ 43 § första stycket 5 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

⁴⁰ IAF 2016:6-11, *Granskning av beslut efter inkomna underrättelser vid olika arbetslöshetskassor*.

⁴¹ IAF 206:20, *En enhetligare hantering av uteslutningar och fränkännanden*.

⁴² IAF 2016:24, *Arbetslöshetskassornas bosättningsbedömningar kan förbättras*.

⁴³ IAF 2016:28, *När anställningen avslutats på egen begäran – granskning av giltiga skäl*.



I en granskning om uteslutning och fränkännande uppmärksammas att arbetslöshetskassan bör dokumentera sina bedömningar när ett återkravsärende inte leder till uteslutning eller fränkännande⁴⁴.

2.2.5 Rättspraxis efterfrågas

I granskningen om uppdragstagare konstateras att rättspraxis spretar i bedömningen om uppdragstagare är självständiga eller osjälvständiga och det finns få vägledande domar. I rapporten framgår det också att ett förtydligande av regelverket vore önskvärt.⁴⁵ Regeringen har övervägt om särskilda regler borde införas för uppdragstagares rätt till ersättning, men har kommit fram till att uppdragstagarbegreppet är så komplext att det inte lämpar sig att reglera i lag, utan att det bör vara en fråga för rättstillämpningen istället⁴⁶.

Många arbetssökande som söker arbete inom det konstnärliga området betraktas som företagare och inte som anställda när de får betalt som uppdragstagare. Behovet av klargörande rättspraxis rörande bedömningen av uppdragstagare har därför också uppmärksamats i samband med en granskning av de branschspecifika reglerna⁴⁷.

Praxis efterfrågas även när det gäller uteslutning och fränkännande⁴⁸. Ytterligare rättspraxis på varje nivå av fränkännandedagar skulle i förlängningen kunna leda till en större enhetlighet.

2.2.6 Genomströmningstiderna varierar

I en granskning har vi undersökt vilka möjligheter det finns för att minska tiden mellan arbetslöshet och arbetslöshetsersättning, dels med nuvarande regelverk och tillgängliga it-lösningar och dels med ett förändrat regelverk och nya it-lösningar. Medianen för genomströmningstiden varierar hos de olika arbetslöshetskassorna. Under det första halvåret 2015 låg spannet för grundbeloppsärenden på 7–12 veckor medan inkomstrelaterade ärenden hade ett spann på 4–9 veckor. Ärendehandläggningstiden är 7 dagar längre för grundbeloppsärenden än för inkomstrelaterade ärenden. Enkät svar från arbetslöshetskassorna pekar på förklaringar på individnivå. Vi konstaterar att de långa tiderna i mångt och mycket

⁴⁴ IAF 2016:20, *En enhetligare hantering av uteslutningar och fränkännanden*.

⁴⁵ IAF 2016:3, *Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen*.

⁴⁶ Prop. 1996/97:107 En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.

⁴⁷ IAF 2017:2, *Översyn av branschspecifik specialreglering*.

⁴⁸ IAF 2016:20, *En enhetligare hantering av uteslutningar och fränkännande*.



beror på att arbetslöshetsförsäkringen har blivit mycket komplex med tiden. Det är rimligt att anta att handläggningstiden kortas om ersättningen i framtiden bestäms enbart utifrån inkomst och inte som i dag även utifrån arbetad tid.⁴⁹

2.2.7 Arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll

IAF har under 2017/2018 haft ett visst fokus på arbetslöshetskassornas styrelser, bland annat belyste tre granskningar särskilt styrelsens roll och ansvar⁵⁰.

Arbetslöshetskassorna sköter ett offentligt uppdrag inom arbetsmarknadspolitiken och varje år betalas det ut miljardbelopp i arbetslöshetsersättning. Vi konstaterar i rapporten att ett aktivt arbete med intern styrning och kontroll är en förutsättning för att motverka felaktiga utbetalningar, trots att det inte finns ett lagkrav. Enligt vår uppfattning bör risken för felaktiga utbetalningar ständigt vara en fråga i fokus för arbetslöshetskassornas styrelser. Vi lyfter fram att arbetet med att identifiera och hantera risker inom försäkringen bör vara en återkommande process för arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna har kommit olika långt i sitt arbete med intern styrning och kontroll, men uppmärksamheten på risker har ökat.

Det är arbetslöshetskassornas styrelser som ansvarar för att se till att det finns förutsättningar och metoder som säkerställer att den interna styrningen och kontrollen är ändamålsenlig och betryggande för arbetslöshetskassornas verksamhet och behov. Granskningen visar att inte alla arbetslöshetskassor har utarbetat någon process för den interna styrningen och kontrollen där bland annat riskanalys och uppföljningar är en väsentlig del. Detta får anses öka risken för felaktiga utbetalningar. Intern styrning och kontroll är viktigt både för individen och rättssäkerheten, oavsett storleken på arbetslöshetskassorna.⁵¹

2.2.8 Kopplingar arbetslöshetskassorna och närliggande organisationer

Arbetslöshetskassornas ställning som fristående organisationer, utan tydlig koppling till närliggande organisationer, är mer självklar i dag än tidigare. Men många närliggande organisationer och arbetslöshetskassor har fortsatt att på olika sätt samarbeta med varandra. Av vår granskning framkommer att det finns samarbeten och kopplingar som skulle kunna leda till otydligheter och innebära

⁴⁹ IAF 2016:1, *Tid från arbetslöshet till utbetalning*.

⁵⁰ IAF 2018:2, *Kopplingar mellan arbetslöshetskassor och närliggande organisation*, IAF 2018:6, *Arbetslöshetskassornas styrelsearbete* och IAF 2018:7, *Arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll*.

⁵¹ IAF 2018:7, *Arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll*.



risk för att arbetslöshetskassorna överlåter myndighetsutövning till de närliggande organisationerna. Vi påtalar i rapporten att samtliga arbetslöshetskassor bör se över sina samarbeten och kopplingar till närliggande organisationer utifrån bristerna.

Några arbetslöshetskassor har granskats mer ingående och det uppmärksammas att vissa arbetslöshetskassors rutiner och arbetssätt bidrar till brister i medlemsavgiftshanteringen, vilket bland annat medför att principen om likabehandling sätts ur spel. Granskningen visar även att det finns en inblandning av närliggande organisation vid ansökan och bedömningen om medlemskap till arbetslöshetskassan. Detta medför brister i rättssäkerheten eftersom ingen självständig utredning görs av arbetslöshetskassan.⁵²

3 Analys och kommentarer

3.1 Arbetsförmedlingen

- ✓ Arbetsförmedlingens arbete med kontroll av de arbetssökande uppvisar allvarliga och omfattande brister.
-

Utifrån våra granskningar de senaste tre åren kan det konstateras att Arbetsförmedlingens hantering av arbetslöshetsförsäkringen uppvisar allvarliga och omfattande brister. Myndigheten brister i att underrätta arbetslöshetskassorna när den arbetssökande inte skött sina åtaganden enligt regelverket. Ett exempel är när den arbetssökande inte har redovisat några aktiviteter i aktivitetsrapporten, inte sökt anvisat arbete eller inte vidgat sitt yrkesmässiga och geografiska sökområde.⁵³

Arbetsförmedlingen brister också i arbetet med handlingsplaner genom att dessa inte upprättas och uppdateras inom rätt tid och dessutom har bristande innehåll⁵⁴.

⁵² IAF 2018:2, *Kopplingar mellan arbetslöshetskassor och närliggande organisation*.

⁵³ IAF 2018:15, *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*, s.55.

⁵⁴ IAF 2017:16, *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete* och IAF 2018:15, *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*, s. 55.



3.1.1 *Brister i grundläggande arbetsmoment försvårar hela kedjan av kontroll*


Handlingsplanen är ett centralt dokument för den arbetssökande men också ett verktyg för att Arbetsförmedlingen ska kunna avgöra om den arbetssökande aktivt sökt lämpliga arbeten och för att göra platsanvisningar etc. Handlingsplanen anger vad som är lämpligt arbete och vilken inriktning arbetssökandet ska ha för den arbetssökande, men utgör även grunden för matchningen och platsanvisningar som görs av Arbetsförmedlingen. Utifrån det som anges i handlingsplanen ska den arbetssökande redovisa sina vidtagna aktiviteter i aktivitetsrapporten till Arbetsförmedlingen som i sin tur gör en bedömning av sökaktiviteten. En tydlig handlingsplan är alltså en förutsättning för ett kvalitativt och korrekt kontrollarbete. De brister i arbetet med handlingsplaner som våra granskningar påvisar innebär att förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att genomföra ett kvalitativt kontrollarbete påverkas negativt. Dessutom innebär den bristande kvaliteten på handlingsplanerna också att dokumentet utgör ett sämre stöd för den arbetssökande.

Handlingsplanerna bifogas också i vissa fall som beslutsunderlag till arbetslöshetskassorna i samband med att en underrättelse lämnas. Den bristande kvaliteten på handlingsplanerna innebär därför också ett sämre beslutsunderlag för arbetslöshetskassorna.

3.1.2 *Många faktorer innebär risk för bristande likabehandling*

I granskningsresultaten från perioden är det ett återkommande problem att Arbetsförmedlingen brister i att tillämpa regelverket men också att tillämpningen inte sker systematiskt och konsekvent. Det medför en risk för bristande likabehandling av de arbetssökande. Ett osystematiskt användande av olika systemstöd och administrativa verktyg som till exempel användningen av ”Nästa kontakt Af”⁵⁵ innebär risk för bristande likabehandling genom att Arbetsförmedlingen på det sättet inte konsekvent bokar nya besök. Den arbetssökande kan på så vis gå miste om det stöd han eller hon behöver. Vilka systemstöd och administrativa verktyg som i sig används av Arbetsförmedlingen är ur vårt perspektiv mindre viktigt så länge kontrollen sker systematiskt och korrekt.

⁵⁵ IAF 2016:14, *Arbetsförmedlingens handläggning vid uteblivet besök eller kontakt*.



Även osäkerheten om hur man ska hantera och bedöma situationer när den arbetssökande inte är aktiv i sitt arbetssökande medför en risk för att arbetsförmedlare behandlar de arbetssökande olika, främst genom att vitt skilda bedömningar kan göras för arbetssökande med liknande förutsättningar för arbete. Vissa gånger görs det dessutom inte någon bedömning alls.⁵⁶

De problem som framkommer i samband med granskningen av Arbetsförmedlingens kontrollarbete när kompletterande aktör används, medför också en risk för bristande likabehandling. Problemen består i att de kompletterande aktörerna i vissa fall gör bedömningar av händelser istället för att genom en avvikelserapport meddela Arbetsförmedlingen om det inträffade. Det finns då en risk att bedömningen och myndighetsutövningen förflyttas till den kompletterande aktören utan stöd i lag.

Det förekommer att arbetsförmedlare har ingått enskilda avtal med arbetssökande, om undantag från aktivitetsrapportering⁵⁷. Det finns inget tolkningsutrymme eller möjlighet att undanta arbetssökande från kravet att aktivitetsrapportera. Den här typen av överenskommelse innebär en olikbehandling av vissa arbetssökande.

I samtliga av de granskade rapporterna framkommit det brister i Arbetsförmedlingens likabehandling av de arbetssökande i samband med underrättelser. Bland annat lyfts tidsbrist, nedprioriteringar, otydlig kommunikering och chefens prioritering som orsaker till att underrättelser som borde ha lämnats inte blir lämnade. Detta innebär att risken för att de arbetssökande behandlas olika ökar eftersom en rad faktorer som helt ligger utanför själva ärendets kontext påverkar om den arbetssökande får en underrättelse eller inte.⁵⁸

Sammanfattningsvis kan en analys av resultaten från granskningarna från de senaste tre åren sägas visa på avsteg från likabehandlingen av de arbetssökande ur två aspekter. Dels när det kommer till kontroll av den arbetssökande och dels när det kommer till att ge stöd till den arbetssökande.

⁵⁶ IAF 2018:14, *Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollfunktion* och IAF 2018:15, *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*.

⁵⁷ IAF 2017:9, *Rollfördelningen vid hanteringen av underrättelser*.

⁵⁸ IAF 2018:10, *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?*



3.1.3 Regelverket måste tillämpas även om det upplevs som svårt

Utifrån de granskningar som genomförts under perioden kan vi konstatera att det finns problem med att Arbetsförmedlingen inte tillämpar regelverket i den utsträckning som man borde. Det är samtidigt oklart om bristen på tillämpningen av aktuellt regelverk är ett resultat av att regelverket uppfattas som krångligt och att man därför undviker svåra bedömningsituationer eller om det istället rör sig om bristande kunskap, bristande systematik i arbetet, tidsbrist eller dylikt.


3.1.4 Regelverkets handlingskorrigerande effekt uppnås inte när kontrollen inte utförs

Inför införandet av sanktionstrappan i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring år 2013 skrev regeringen i propositionen⁵⁹ om den tänkta handlingskorrigerande effekten av regelförändringarna. Samtidigt betonades att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ska gälla mellan två arbeten. Sanktionssystemet med varning och avstängning skulle medföra att den arbetssökande genom ekonomiskt incitament fick chans att ändra sitt handlande om det inte låg i linje med villkoren i försäkringen. Det är arbetslöshetskassan som fattar beslut om varning eller avstängning enligt regelverket efter att Arbetsförmedlingen underrättat arbetslöshetskassan om att den arbetssökande handlar på ett sätt som kan påverka ersättningsrätten. Våra rapporter från de tre senaste åren visar att Arbetsförmedlingen generellt brister i att underrätta arbetslöshetskassan när den arbetssökande har misskött sitt arbetssökande. Det innebär i sin tur att arbetslöshetskassan inte får kännedom om det inträffade och den arbetssökande inte kan korrigera sitt handlande vilket också medför att omställningen till annat arbete kan förlängas.

3.1.5 Hanteringen påverkar arbetslöshetsförsäkringens effektivitet negativt

Att Arbetsförmedlingen inte tillämpar regelverket fullt ut leder till att regelverkets tänkta handlingskorrigerande effekt inte uppnås och i förlängningen att tiden i omställning kan bli längre. Effektiviteten avtar eftersom det kan ta lång tid innan arbetslöshetskassan får kännedom om att den arbetssökande kan ha handlat på ett sätt som inte är förenligt med villkoren i försäkringen. Som exempel kan nämnas att Arbetsförmedlingen inte följer upp platsanvisningar på ett systematiskt sätt. Det innebär en risk för att det först lång tid efter att arbetet skulle ha sökts och

⁵⁹ Proposition 2012/2013:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen mm. s.21-22.



redovisats, uppmärksammas att den arbetssökande inte sökt platsen⁶⁰. Ett annat exempel är att Arbetsförmedlingen brister i att underrätta arbetslöshetskassan när det saknas aktiviteter i aktivitetsrapporterna flera månader i rad⁶¹.

Även de brister som finns i Arbetsförmedlingens grundläggande arbetsmoment, som upprättande och uppdatering av handlingsplanen, påverkar effektiviteten negativt. Handlingsplanernas bristande kvalitet och aktualitet kan leda till försämrade matchning, längre omställningstid och samtidigt försvåra för myndighetens eget kontrollarbete.

3.1.6 Bristande rättssäkerhet

Våra granskningar visar att Arbetsförmedlingen systematiskt brister i sin tillämpning av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. Det handlar många gånger om en icke-tillämpning, det vill säga att man inte alls följer regelverket genom att inte genomföra de arbetsmoment och göra de bedömningar som är nödvändiga. Utöver detta sker, som ovan nämnts, också en osystematisk tillämpning av regelverket vilket resulterar i bristande likabehandling av de arbetssökande. Granskningarna visar även stora brister i dokumentationen inom ärenden⁶². Sammantaget ger detta en bild av låg rättssäkerhet. Ytterligare en konsekvens av att Arbetsförmedlingen avviker från regelverket framgår av rapporten *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*:

”En allvarlig konsekvens för den enskilde arbetssökande av att Arbetsförmedlingen avviker från regelverket är att förutsebarheten och därmed rättssäkerheten minskar. Förutsebarhet är ett viktigt rättssäkerhetskrav. Förutsebarhet förutsätter tydliga regler och en korrekt rättstillämpning, så att enskilda kan förutse hur ett ärende kommer att hanteras. Om enskilda inte kan förutse hur Arbetsförmedlingen kommer att agera i ett ärende skapar det otrygghet och bristande legitimitet för både regelverket och den offentliga förvaltningen.”⁶³

3.1.7 Risk för felaktiga utbetalningar

Att Arbetsförmedlingen generellt brister i att underrätta arbetslöshetskassan när den arbetssökande har handlat på ett sådant sätt att det kan strida mot villkoren i

⁶⁰ IAF 2017:3, *Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar*.

⁶¹ IAF 2016:13, *Arbetsförmedlingens handläggning av aktivitetsrapporter utan aktiviteter*.

⁶² IAF 2017:16, *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*, s. 45-47 och IAF 2016:13, *Arbetsförmedlingens handläggning av aktivitetsrapporter utan aktiviteter*, s. 38-39.

⁶³ IAF 2018:15, *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*, s. 7.



arbetslöshetsförsäkringen och påverka ersättningsrätten, medför att en betydande del av kontrollen uteblir. Genom att en underrättelse inte skickas till arbetslöshetskassan får den inte kännedom om händelsen och kan därför inte utreda och fatta beslut i frågan, vilket i förlängningen innebär en risk för felaktiga utbetalningar. En arbetssökande kan med andra ord ha haft ersättning och misskött sitt arbetssökande utan att varnas eller stängas av från rätten till ersättning.

Under 2019 har vi publicerat en beräkning av storleken på de felaktiga utbetalningarna.⁶⁴

3.2 Arbetslöshetskassorna

- ✓ Arbetslöshetskassornas hantering är överlag rättssäker.
 - ✓ Arbetslöshetskassornas samverkan behöver utvecklas eftersom bedömningen av ärenden skiljer sig åt.
 - ✓ Regelverket behöver moderniseras.
 - ✓ Rättspraxis behöver utvecklas.
-


3.2.1 *Hanteringen är överlag rättssäker men det finns brister*

Utifrån våra granskningar de senaste tre åren kan det konstateras att våra granskningar visar att arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen överlag är rättssäker. Men det finns vissa områden med brister i rättssäkerhet, som bland annat leder till att likabehandlingen åsidosätts.

Det finns stora skillnader mellan arbetslöshetskassorna i hur många underrättelser som prövas och hur många av dessa som sedan leder till ett beslut om sanktion. Det finns flera förklaringar till skillnaderna än olikheter i arbetslöshetskassornas bedömningar. Skillnaderna påverkas bland annat av att arbetslöshetskassorna inte har en enhetlig hantering av vad som anses vara en avskrivning och ett bifall. Det gör att det inte är helt tillförlitligt att utifrån skillnaderna dra slutsatser om likabehandlingen.⁶⁵

⁶⁴ IAF 2019:1, *Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen*.

⁶⁵ IAF 2017:6, *Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning*.



Arbetslöshetskassorna är olika strikta i sina bedömningar av vad som kan vara godtagbara skäl för att undgå sanktion. Skillnaderna i bedömningarna får en direkt följd för likabehandlingen då de kan innebära att en arbetssökande i en arbetslöshetskassa får en sanktion medan en arbetssökande i en annan arbetslöshetskassa undgår sanktion för en motsvarande händelse.⁶⁶

Arbetslöshetskassorna gör även olika bedömningar i andra specifika ärenden. Några exempel där olika bedömningar görs är ärenden om studier jämsides med arbetslöshetsersättning⁶⁷ och om en uppdragstagare är att anses som självständig eller osjälvständig⁶⁸. Arbetslöshetskassornas olika bedömningar ligger i dessa ärenden i de flesta fall inom ramen för regelverket och den rättspraxis som finns. Olikheter är ändå ett problem eftersom enskilda ärenden kan komma att bedömas olika beroende på vilken arbetslöshetskassa den sökande tillhör.

Andra ärendeslag med brister i likabehandling är ärenden om arbetssökande som slutat sin anställning på egen begäran⁶⁹, ärenden där godtagbara skäl för att undgå sanktion⁷⁰ behöver bedömas samt ärenden om uteslutning och fränkännande.⁷¹ I dessa ärendeslag finns dessutom en tendens till att göra mer generösa bedömningar än vad rättsläget tillåter.

Det framkommer också brister i dokumentationen av arbetslöshetskassornas bedömningar⁷². Sådana brister framkommer även vid bedömningar i ärenden av internationell karaktär som i bosättningsbedömningar⁷³.

⁶⁶ IAF 2016:23, *Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen*.

⁶⁷ IAF 2016:15, *Arbetslöshetskassorna hanterar ärenden om arbetslöshetsersättning under tid med studier olika*.

⁶⁸ IAF 2016:3, *Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen*.

⁶⁹ IAF 2016:28, *När anställningen avslutas på egen begäran – en granskning av giltiga skäl*.

⁷⁰ IAF 2016:6-11, *Granskning av beslut efter inkomna underrättelser vid olika arbetslöshetskassor*.

⁷¹ IAF 2016:20, *En enhetligare hantering av uteslutningar och fränkännande*.

⁷² IAF 2016:20, *En enhetligare hantering av uteslutningar och fränkännande* och IAF 2016:28, *När anställningen avslutas på egen begäran*.

⁷³ IAF 2016:24, *Arbetslöshetskassornas bosättningsbedömningar kan förbättras*.



Vi noterar även i övrigt stora skillnader i hanteringen av internationella ärenden där den sökande har ett glapp i sin försäkrade period⁷⁴ vilket ledde till att likabehandlingen sattes ur spel före förändringar i regelverket.⁷⁵

Vi belyser även arbetslöshetskassornas processuella hantering av överklagandeärenden som i stort är välfungerande⁷⁶. En iakttagelse som görs är att rutinerna för att bedöma tidpunkten när en sökande kan anses ha tagit emot ett beslut, skiljer sig mellan arbetslöshetskassorna. Det innebär en ökad risk för att rättssäkerheten kan äventyras eftersom det kan leda till att det blir olika bedömningar av när överklagandet har kommit in till arbetslöshetskassorna.

3.2.2 Effektiviteten kan förbättras

Vi har inte funnit några generella effektivitetsbrister i arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen. Möjlighet till förbättring finns ändå när det gäller informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna. Ett fungerande automatiserat informationsutbyte är viktigt för att minska risken för dubbel ersättning och för att den ersättningssökande ska kunna få sin ersättning i tid. Vi anger i rapporten att sekretessbrytande regler för uppgifter om utbetald ersättning vid ansökan om medlemskap, bör övervägas⁷⁷.

För att ytterligare effektivisera handläggningen bör man sträva efter att redan från början få in tillräckligt underlag för att undvika kompletteringar, eftersom kompletteringar har visat sig vara tidskrävande moment i handläggningen⁷⁸. Idag finns en digital lösning för att få information och följa sitt ärende som bör ha underlättat för informationsinhämtning och ökat effektiviteten.

3.2.3 Faktorer som påverkar likabehandlingen och rättssäkerheten

En förklaring till arbetslöshetskassornas olika bedömningar är att regelverket är komplicerat och lämnar utrymme för olika bedömningar i enskilda ärenden. Det kan öppna för generösare bedömningar där medlemsperspektivet kan få avgörande betydelse.

⁷⁴ IAF 2016:5, *Vilse i gränlandet*.

⁷⁵ Den 2 juli 2018 infördes nya bestämmelser i 2b § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen

⁷⁶ IAF 2016:21, *Arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden*.

⁷⁷ IAF 2016:1, *Tid från arbetslöshet till utbetalning*, IAF 2017:1, *Risk för dubbel ersättning vid byte av arbetslöshetskassa*.

⁷⁸ IAF 2016:1, *Tid från arbetslöshet till utbetalning*.



Det finns 26 olika arbetslöshetskassor⁷⁹. Det kan inte uteslutas att erfarenheten av att handlägga vissa typer av ärenden kan påverka rättssäkerheten. En del ärenden blir sällanärenden för arbetslöshetskassorna. Antalet arbetslöshetskassor ställer i sig höga krav på samverkan och informationsutbyte.

En god dokumentation är en förutsättning för den enskildes insyn i sitt ärende samt för både arbetslöshetskassans egen uppföljning och vår tillsyn.

Dokumentationen är ett av arbetslöshetskassornas utvecklingsområden, inte minst i särskilt komplicerade ärenden.

Styrelserna bör som ytterst ansvariga för arbetslöshetskassornas verksamhet ta fram mål som syftar till att stärka rättssäkerheten och försäkringens funktion som omställningsförsäkring. Frågan om risken för felaktiga utbetalningar bör vara en fråga som är i ständig fokus för styrelserna.

4 Avslutande reflektioner - Hur väl fungerar hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen?

4.1 Arbetsförmedlingen

De allvarliga bristerna i Arbetsförmedlingens hantering av arbetslöshetsförsäkringen hindrar regelverkets handlingskorrigerande funktion och kan leda till felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Bristerna består dels i att regelverket inte tillämpas alls och dels i att det tillämpas osystematiskt. Detta resulterar i sin tur i bristande likabehandling av de arbetssökande och en minskad förutsägbarhet samt därmed lägre rättssäkerhet för den enskilde.

Sammantaget kan den bristande kontrollen av de arbetssökande minska arbetslöshetsförsäkringens effektivitet som en omställningsförsäkring samt minska både de arbetssökandes och allmänhetens förtroende för systemet, med minskad legitimitet som följd.

Våra granskningar under perioden visar inte någon tydlig och väsentlig förbättring i kontrollen av de arbetssökande över tid. De stora bristerna i att underrätta arbetslöshetskassorna kvarstår i de granskningar som gjordes under perioden.

⁷⁹ Antalet arbetslöshetskassor har minskat från 28 till 26 stycken under åren 2016-2018.



Arbetsförmedlingen har under 2018 tagit steg i riktning mot att förtydliga hur de ser på vad som kan antas vara en otillräcklig sökaktivitet, i och med den automatiska granskningen av vissa aktivitetsrapporters sökaktivitet.

Arbetsförmedlingen genomgår nu en reformering i grunden som innebär att många arbetssätt som har bäring på kontrollarbetet förändras. Ett nytt system ska utvecklas, där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande för lediga jobb. Arbetsförmedlingen kommer att ha kvar ansvaret för kontroll av arbetssökande och fristående aktörer, samt vara ansvariga för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och digital infrastruktur.

Förändringen ska vara fullt genomförd under 2021. Flera av Arbetsförmedlingens arbetsuppgifter som innebär att kontrollera den arbetssökande kommer i stor utsträckning att automatiseras och kontrollfunktionen kommer att centraliseras.

Med utgångspunkt från de kommande förändringarna bedömer vi att förutsättningarna får anses öka för en hantering som innebär att rättssäkerheten stärks. Men förändringarna kan också medföra risker som vi bör vara uppmärksamma på.

4.2 Arbetslöshetskassorna

I huvudsak fungerar arbetslöshetskassornas hantering av försäkringen bra, men det finns utrymme för förbättringar.

Arbetslöshetsförsäkringens regelverk är svårtillämpat och det saknas i många delar klargörande rättspraxis. Regelverket ska dessutom tillämpas av alla arbetslöshetskassor vilket sammantaget bidrar till vissa utmaningar för att uppnå likabehandling.

Arbetslöshetskassorna följer i de flesta fall regelverket i sina beslut, men det finns skillnader i handläggningen mellan arbetslöshetskassorna i delar av arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom tenderar tillämpningen på vissa områden och av vissa arbetslöshetskassor att vara för generös. Det förekommer också brister i arbetslöshetskassornas dokumentation och utredning. De brister som har uppmärksammas är däremot inte av större omfattning, men likabehandlingen i försäkringen skulle kunna stärkas. Ytterligare samverkan skulle sannolikt vara gynnsam för likabehandlingen.

Årligen betalas det ut stora belopp i arbetslöshetsersättning. För att säkerställa likabehandling och rättssäkerhet krävs att arbetslöshetskassorna arbetar med samverkan och kvalitetssäkring av verksamheten. Det sista inbegriper kompetensutveckling, ändamålsenliga rutiner, riskhantering samt en process för intern styrning och kontroll.



Förändringarna på arbetsmarknaden för med sig att regelverket behöver justeras och moderniseras i förhållande till arbetsmarknadens utveckling. Regelverket är inte anpassat till moderna anställningsformer såsom egenanställningar och liknande anställningsformer. Dessa arbetssökande har svårt att förutse sitt försäkringsskydd. Så länge bestämmelserna inte moderniseras i samma takt som utvecklingen ser vi ett behov av att rättspraxis utvecklas, vilket också arbetslöshetskassorna påtalar i flera granskningar. Även våra föreskrifter behöver ses över.

Utan en modernisering av bestämmelserna eller en klarare rättspraxis finns risken att arbetslöshetskassorna bedömer ersättningsärenden för generöst eller kommer fram till bedömningar som skiljer sig åt mellan arbetslöshetskassorna, när bestämmelserna, som upplevs som alltför rigida, inte har hängt med i utvecklingen.

4.3 Vad kan IAF bidra med?

Våra granskningar ska ge ett underlag både för de granskades fortsatta verksamhetsutveckling och utveckling av arbetsmarknadspolitiken. Vi strävar efter att göra strategiska granskningar inom områden där de gör mest nytta. Som ett led i detta kommer dialog med de som granskas även i fortsättningen att föras om relevanta områden och tidpunkter för nya granskningar.

För att säkerställa en rättssäker hantering av arbetslöshetsförsäkringen arbetar vi både med nya granskningar och årligen återkommande granskningar samt uppföljningar av tidigare granskningar. Vi arbetar även med granskning av arbetslöshetskassorna utifrån en ny modell som syftar till att ge en helhetsbild av verksamheten vid en enskild kassa. Genom granskningen vill vi se till hela kedjan, det vill säga alla delar av systemet. Det ger arbetslöshetskassorna bättre förutsättningar att bedriva och utveckla sin verksamhet.



5 Käll- och litteraturförteckning

IAF:s rapporter

2016

2016:1, Tid från arbetslöshet till utbetalning

2016:2, Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd

2016:3, Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen

2016:4, Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när sökande misskött sitt arbetssökande

2016:5, Vilse i gränslandet

2016:6, Granskning av beslut efter inkomna underrättelser vid Fastighets arbetslöshetskassa

2016:7, Granskning av beslut efter inkomna underrättelser vid Arbetslöshetskassan för service och kommunikation

2016:8, Granskning av beslut efter inkomna underrättelser vid GS arbetslöshetskassa

2016:9, Granskning av beslut efter inkomna underrättelser vid Lärarnas arbetslöshetskassa

2016:10, Granskning av beslut efter inkomna underrättelser vid Arbetslöshetskassan Vision

2016:11, Granskning av beslut efter inkomna underrättelser vid Transportarbetarnas arbetslöshetskassa

2016:13, Arbetsförmedlingens handläggning av aktivitetsrapporter utan aktiviteter

2016:14, Arbetsförmedlingens handläggning vid uteblivet besök eller kontakt

2016:15, Arbetslöshetskassorna hanterar ärenden om arbetslöshetsersättning under tid med studier olika,

2016:17, Använder a-kassorna Försäkringskassans e-tjänst när ansökningar måste kompletteras?

2016:18, Hur skiljer sig Arbetsförmedlingens kontor åt i tillämpningen av kontrollfunktionen,



2016:19, Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?
2016:20, En enhetligare hantering av uteslutningar och fränkännanden
2016:21, Arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden
2016:22, Omprövning av utträde vid bristande betalning
2016:23, Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen
2016:24, Arbetslöshetskassornas bosättningsbedömningar kan förbättras
2016:25, Företag utan verksamhet
2016:28, När anställningen avslutats på egen begäran - en granskning av giltiga skäl

2017

2017:1, Risk för dubbel ersättning vid byte av arbetslöshetskassa
2017:2, Översyn av branschspecifik specialreglering
2017:3, Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar
2017:5, Arbetsförmedlingens beslut om sanktioner för personer med aktivitetsstöd
2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning
2017:7, Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd
2017:8, Underrättelser och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet
2017:9, Rollfördelningen vid hanteringen av underrättelser,
2017:11, Granskning av Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa
2017:12, Skyddsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen
2017:15, Rätt registrering - logiska kontroller i ASTAT
2017:16, Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete
2017:17, Felaktigt utbetalad arbetslöshetsersättning



2018

2018:1, Granskning av Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa

2018:2, Kopplingar mellan arbetslöshetskassor och närliggande organisation

2018:3, Hantering av uteslutning och fränkännande

2018:5, Aktivitetsrapportering - till vilken nytta och för vem?

2018:6, Arbetslöshetskassornas styrelsearbete

2018:7, Arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll

2018:8, Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen

2018:9, Granskning av IF Metalls arbetslöshetskassa

2018:10, Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?

2018:11, Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande som inte använder digitala tjänster

2018:13, Är arbetssökandes handlingsplaner uppdaterade och aktuella?

2018:14, Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kontrollfunktion

2018:15, Arbetsförmedlingens kontrollarbete

POSTADDRESS:
IAF
Box 210
641 22 Katrineholm

TELEFON: 0150 - 48 70 00
FAX: 0150 - 48 70 02
EPOST: iaf@iaf.se
WEBB: www.iaf.se

