

Rapport 2021:9

Identifierade risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen



IAF:s tillsyn

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. Vi granskar arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som rör arbetslöshetsförsäkringen, återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program och utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Vi granskar även Arbetsförmedlingens respektive Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör sanktioner inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.

Vi verkar för att de aktörer vi har tillsyn över ska tillämpa bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och i tillhörande förordningar och föreskrifter likformigt och rättvist, och för att säkerställa att arbetslöshetsersättning bara betalas ut till de personer som är berättigade till det.

Vi för statens talan i domstol och utfärdar föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringsområdet. Vi följer även utvecklingen inom våra tillsynsområden och tar de initiativ till åtgärder som denna uppföljning ger anledning till.



Förord

Regeringen har i regleringsbrevet för 2021 gett Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) i uppdrag att identifiera risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen. IAF ska bidra till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och för dess uppföljning. IAF ska i arbetet hämta in uppgifter från arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna.

I samma regleringsbrev har vi fått ett uppdrag att utarbeta en handlingsplan för ett förstärkt kontrollarbete för att motverka felaktiga utbetalningar och fusk inom arbetslöshetsförsäkringen.

I den här rapporten presenterar vi vår analys av riskerna med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen.

Granskningen har genomförts av Niklas Ottosson, Anna Berg, Elisabeth Frid och Fredrik Karlman. Rapporten har föredragits av Niklas Ottosson. Vid den slutliga beredningen av ärendet har enhetscheferna Jessica Idbrant, Lena Byström, Cathrine Carlberg och Annelie Westman deltagit. Generaldirektören vid IAF har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 22 september 2021

Peter Ekborg
Generaldirektör

Niklas Ottosson
Utredare



Sammanfattning

IAF har fått i uppdrag av regeringen att ta fram en riskanalys av arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen har också gett IAF i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att motverka felaktiga utbetalningar. Handlingsplanen redovisas i en separat rapport.¹

I riskanalysen har IAF identifierat ett flera risker för felaktiga utbetalningar, som enligt Ekonomistyrningsverkets klassificering bedöms vara betydande². De risker som identifieras ligger till grund för de åtgärder som föreslås i handlingsplanen. Riskerna har delats in i följande kategorier:

- uppgifter som behövs i handläggningen är felaktiga
- oanmälda eller ändrade förhållanden
- beslutsrisker
- risker hos Arbetsförmedlingen.

Uppgifter som behövs i handläggningen är felaktiga

Vid handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning är behovet av egenrapporterade uppgifter högt. Mängden egeninlämnade uppgifter från den sökande tillsammans med ett förhållandevis stort antal bedömningar i handläggningen är en generell risk för felaktiga utbetalningar. Även felaktig information från tredje part kan innebära en risk för felaktiga utbetalningar. Felaktiga uppgifter i arbetsgivarintyget är problematiska, eftersom uppgifter om arbetstiden och lönen, som ligger till grund för ersättningens storlek, hämtas därifrån.

Oanmälda eller ändrade förhållanden

Den som får arbetslöshetsersättning är skyldig att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till ersättning. Arbetslöshetskassorna är beroende av att den sökande själv förstår när ändrade förhållanden ska rapporteras in, även om vissa ändrade förhållanden kan upptäckas av arbetslöshetskassorna genom löpande handlägningsrutiner.

¹ IAF Rapport 2021:10, *Handlingsplan för att motverka felaktiga utbetalningar*.

² En betydande risk har en väsentlig påverkan antingen på funktion eller förtroende för det undersökta systemet.



Beslutsrisker

Vissa bestämmelser inom arbetslöshetsförsäkringen är svårtolkade. Här kan det finnas både en risk för att arbetslöshetskassorna tolkar bestämmelserna både felaktigt och på olika sätt. Ett exempel är tolkningen av företagarreglerna. Införandet av tillfälliga regler innebär också en risk för felaktiga tolkningar.

Om den ersättningssökande har rätt till ersättning genom flera perioder med arbete som åtskiljs av överhoppningsbar tid, innehåller ärendet bedömningar som i vissa fall kan vara komplicerade. I övrigt kan generellt bristande kontroller i handläggningen leda till felaktiga beslut.

Risker hos Arbetsförmedlingen

I de fall kontrollen hos Arbetsförmedlingen brister, kan det ge upphov till risker för felaktiga utbetalningar. Det kan till exempel handla om att information som påverkar ersättningsrätten inte når arbetslöshetskassorna.



Innehåll

1	Uppdraget	8
1.1	Uppdragets genomförande.....	8
2	Arbetslöshetsförsäkringens uppbyggnad.....	10
2.1	Villkor som ska uppfyllas	11
2.2	Överhoppningsbar tid.....	12
2.3	Sanktioner.....	12
2.4	Uteslutning och fränkännande.....	14
2.5	En ny arbetslöshetsförsäkring	15
3	Arbetslöshetsförsäkringens aktörer	16
3.1	Arbetslöshetskassorna.....	16
3.2	Arbetsförmedlingen	17
3.2.1	Enheterna Granskning och kontroll.....	17
4	Arbetslöshetsförsäkringens målgrupp	19
4.1	Personer som är deltidsarbetslösa	19
4.2	Personer som är företagare	20
4.3	Personer som har en bisyssla	21
5	Risker hos arbetslöshetskassorna.....	22
5.1	Ansökan om ersättning	22
5.2	Egenrapporterade uppgifter	23
5.3	Tredjepartsinformation	25
5.3.1	Arbetsgivarintyg.....	25
5.3.2	Läkarintyg.....	26
5.3.3	Andra myndigheter	26
5.4	Kontrollarbetet.....	27
5.4.1	Kontroller i handläggningen.....	27
5.4.2	Svårigheter att kontrollera	28
5.4.3	Det stödjande och analysbaserade kontrollarbetet.....	29
5.5	Arbetslöshetskassornas ledning och styrning.....	30
6	Risker hos Arbetsförmedlingen	32
6.1	Arbetsförmedlingens kontrollfunktion.....	32
6.2	Arbetsförmedlingens ledning och styrning.....	33
7	Generellt förebyggande arbete.....	34
7.1	Information till den ersättningssökande	34
7.2	E-tjänster	34
7.3	Andra preventiva åtgärder.....	36
8	Sammanfattande riskbedömning.....	37
8.1	Uppgifter som behövs i handläggningen är felaktiga	37
8.2	Oanmälda eller ändrade förhållanden	38



8.2.1	Ändrade förhållanden för arbetslöshetskassorna	38
8.2.2	Ändrade förhållanden hos Arbetsförmedlingen.....	40
8.3	Beslutsrisker	41
8.4	Risker hos Arbetsförmedlingen	42



1 Uppdraget

Regeringen har i regleringsbrevet för 2021 gett inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) i uppdrag att identifiera risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen samt föreslå åtgärder för att komma till rätt med dessa. IAF ska också bidra till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt för dess uppföljning. IAF ska i arbetet inhämta uppgifter från Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Uppdraget ska rapporteras till regeringen senast den 24 september 2021.

I samma regleringsbrev har vi fått ett uppdrag att utarbeta en handlingsplan för ett förstärkt kontrollarbete för att motverka felaktiga utbetalningar och fusk inom arbetslöshetsförsäkringen.

I den här rapporten presenteras vår riskanalys.

1.1 Uppdragets genomförande

Enligt förordningen (2021:1663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ska bland annat IAF återkommande studera omfattningen av felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen. Det här arbetet inleds med att analysera och identifiera riskerna för felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen. De delar av systemet där det bedöms finnas väsentliga risker för felaktiga utbetalningar ska omfattningsstuderas.

I den här rapporten har vi analyserat och identifierat riskerna för felaktiga utbetalningar. Arbetet i rapporten bygger vidare på det underlag om risker i arbetslöshetsförsäkringen som togs fram i samband med IAF:s arbete inom ramen för Delegationen för korrekta utbetalningar.³ Riskarbetet låg till grund för den omfattningsstudie som vi genomförde av arbetslöshetsförsäkringen 2018. I omfattningsstudien granskades ärenden där beslut fattats (av arbetslöshetskassorna) under 2017.

Sedan dess har Arbetsförmedlingen genomfört ett omfattande reformarbete med att bland annat centralisera kontrollfunktionen till enheterna Granskning och Kontroll, som för närvarande är förlagda i Norrköping, Falun och Köping. De här förändringarna ger förutsättningar för att minska hur mycket som betalas ut felaktigt på grund av brister i kontrollfunktionen i förhållande till vad som framgick av omfattningsstudien. Riskerna som presenteras i den här rapporten kommer vara ett

³ SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*.



underlag för en kommande omfattningsstudie, enligt den modell som användes i Delegationen för korrekta utbetalningar och som nu är fastställd i den nya förordningen.

Risakanalysen bygger på uppdaterad statistik och resultat från IAF:s granskningsverksamhet. Riskanalysen har stämts av med Sveriges a-kassor och Arbetsförmedlingen under våren 2021. Vid gemensamma möten har vi jämfört våra respektive uppfattningar om identifierade risker. Som ett ytterligare steg i framtagandet av riskanalysen har vi haft interna tvärgruppsdiskussioner där medarbetarna på IAF har fått bidra till uppdateringen, med hänsyn till upptäckter i granskningarna.

Rapporten inleds i kapitel 2 med en beskrivning av arbetslöshetsförsäkringens bestämmelser. Därefter beskriver vi i kapitel 3 arbetslöshetsförsäkringens aktörer och i kapitel 4 arbetslöshetsförsäkringens målgrupp. Kapitel 5 och framåt innehåller identifierade risker inom arbetslöshetsförsäkringens område. I kapitel 8 görs en samlad bedömning av riskerna inom arbetslöshetsförsäkringens område.



2 Arbetslöshetsförsäkringens uppbyggnad

I det här kapitlet beskriver vi den grundläggande regleringen av arbetslöshetsförsäkring. Det finns också en kortfattad beskrivning av de nya bestämmelser som föreslagits av en utredning.

Arbetslöshetsförsäkring regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo). Ärenden om arbetslöshetsförsäkring handläggs av fristående arbetslöshetskassor (föreningar) som delegerats uppgiften med stöd enligt regeringsformen (12 kap. 4 § RF). Det finns för närvarande 25 arbetslöshetskassor, där 24 arbetslöshetskassor är organiserade efter verksamhetsområden som omfattar en viss yrkeskategori eller bransch. En kompletterande arbetslöshetskassa, Arbetslöshetskassan Alfa, handlägger ärenden om ersättning för de ersättningsökande som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. Det är möjligt för enskilda som är bransch- och yrkesoberoende att ansluta sig till Arbetslöshetskassan Alfa och på så sätt få samma rättigheter när det gäller ersättningsrätten som de som är medlemmar i andra arbetslöshetskassor.⁴

Arbetslöshetsförsäkring är primärt en omställningsförsäkring vid arbetslöshet och omfattar både arbetstagare och företagare. Arbetslöshetsersättning kan betalas ut till både till hel- och deltidsarbetslösa. Omställningsförsäkring ska under en begränsad period ge den försäkrade ett skydd mot förlorad arbetsinkomst vid arbetslöshet, men innehåller också incitament för att omställningen ska ske så snabbt som möjligt. Utöver att vara en omställningsförsäkring ska arbetslöshetsförsäkring också verka konjunkturreglerande.⁵

Arbetslöshetsförsäkring är en veckoförsäkring, och maximalt kan fem ersättningsdagar i form av dagersättning betalas ut per vecka. Dagpenningen får inte lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av 12 månader har varit arbetslös 6 dagar (karensvillkor).⁶ Ersättningen är skattepliktig. Den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen uppgår till 80 procent av tidigare lön. Normalt⁷ är den maximala ersättningen 910 kronor per utbetald ersättningsdag. Efter

⁴ Den kompletterande arbetslöshetskassan regleras i 85–87 b §§ LAK.

⁵ Se till exempel SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkring*, s. 295.

⁶ Enligt 21 § ALF. Regeln avskaffades tillfälligt under perioden mars-december 2020.

⁷ Tillfälligt ändrade belopp till och med den 1 januari 2023 enligt 3 § ALFFo, vilket innebär att grundbeloppet är 510 kr och högsta ersättning är 1200 kr (första 100 dagarna).



att 100 ersättningsdagar betalats ut sjunker ersättningen till maximalt 760 kronor per dag. Grundbeloppet är maximalt 365 kr per dag.⁸

En ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen omfattar 300 dagar (gäller både grund- och inkomstbortfallsförsäkringen) och kan inte förlängas utan att ett nytt arbetsvillkor upparbetas. För de sökande som vid ersättningsperiodens slut har barn under 18 år betalas ytterligare 150 ersättningsdagar ut. Ersättningsperioden blir då sammanlagt 450 dagar.⁹

Arbetslöshetsförsäkringen är indelad i en grund- och en inkomstbortfallsförsäkring. Grundförsäkringen omfattar alla de på arbetsmarknaden som uppfyller kraven för att få arbetslöshetsersättning och har fyllt 20 år. Inkomstbortfallsförsäkringen omfattar de som har uppfyllt ett medlemsvillkor, vilket normalt¹⁰ omfattar ett års medlemskap (eller anslutning till Arbetslöshetskassan Alfa) i en arbetslöshetskassa.¹¹

2.1 Villkor som ska uppfyllas

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning krävs att den sökande uppfyller de allmänna villkoren i ALF. Den sökande ska vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan, vara anmäld som arbetssökande på Arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande.¹² Förutom detta ska den sökande också ha uppfyllt ett arbetsvillkor. Det innebär att den sökande under en ramtid på tolv månader som föregått arbetslösheten under normala omständigheter¹³ ska ha arbetat minst 80 timmar per månad under sex av dessa månader, alternativt arbetat sammanlagt 480 timmar under sex sammanhängande månader där arbetet inte understigit 50 timmar någon månad. För att fastställa storleken på ersättningen krävs i normalfallet både en beräkning av den arbetade tiden och inkomsten som den sökande har haft under ramtiden.¹⁴

⁸ 24 § ALF och 3 § ALFFo.

⁹ 22 § ALF.

¹⁰ Under perioden mars-december 2020 gällde tillfälliga regler enligt 7 § ALF och varje medlemsmånad räknades då som 4 månaders medlemskap.

¹¹ 4–8 §§ ALF.

¹² De allmänna villkoren regleras i 9–11 §§ ALF.

¹³ Tillfälliga regler enligt 12 § ALF gäller till och med den 1 januari 2023. Huvudregeln: 60 timmar per månad under sex månader. Alternativregeln: Sammanlagt 420 timmar, minst 40 timmar per månad under sex sammanhängande månader.

¹⁴ 12–18 §§ ALF.



2.2 Överhoppningsbar tid

I flera fall kan ramtiden för arbetsvillkoret förlängas med samma antal månader som man varit förhindrad från att arbeta. Även vissa socialförsäkringsförmåner får räknas med när man beräknar arbetslöshetsersättningen. Arbetslöshetskassan hämtar in uppgifter om dessa från Försäkringskassan. Exempel på när detta kan göras är vid föräldraledighet, sjukdom och heltidsstudier. Varje månad som kan förlänga ramtiden kallas överhoppningsbar. Som mest får fem år hoppas över.¹⁵

För att styrka den överhoppningsbara tiden kan det krävas att den sökande kommer in med uppgifter som ligger långt tillbaka i tiden. Vid handläggningen krävs att det görs bedömningar om vad som får räknas som överhoppningsbar tid. I de olika momenten finns risk för felaktiga bedömningar som kan leda till felaktiga utbetalningar.

2.3 Sanktioner

I arbetslöshetsförsäkringen finns ett sanktionssystem som innebär att den sökande varnas eller stängs av från rätten till ersättning under viss tid om hen inte uppfyller sina skyldigheter under perioden av arbetslöshet. Sanktionsreglerna är grupperade i lagen utifrån om den sökande misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet. Bestämmelserna brukar benämnas åtgärds- eller sanktionstrappor, eftersom sanktionerna trappas upp om den sökande upprepat bryter mot reglerna inom samma åtgärdsgrupp.¹⁶

Arbetslöshetskassorna utreder och beslutar om varning och avstängning från rätt till ersättning efter att de fått en underrättelse (meddelande) från Arbetsförmedlingen. De utreder och beslutar också om den arbetssökande uppfyller de allmänna villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassorna är inte bundna av den sanktionsgrund som angetts i underrättelsen utan ska fatta beslut utifrån sin egen utredning. Arbetslöshetskassorna kan också starta utredningar utan att det har föregåtts av en underrättelse från Arbetsförmedlingen.

I det följande anges 43–43 b §§ ALF i sin helhet.

43 § ALF

En sökande ska varnas om han eller hon:

¹⁵ 15 a–18 §§ ALF.

¹⁶ 43–43 b och 45 §§ ALF.



1. utan godtagbart skäl inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,
2. utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
3. utan godtagbart skäl inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt,
4. utan godtagbart skäl inte sökt anvisat lämpligt arbete¹⁷, eller
5. inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Om sökanden missköter arbetssökandet enligt första stycket vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod, 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 och 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället. Vid ett femte fall av misskötsamhet under ersättningsperioden, har den sökande inte rätt till ersättning förrän hen på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

43 a § ALF

En sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar, om han eller hon 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 en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Om den sökande förlänger tiden i arbetslöshet enligt första stycket i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska hen stängas av från rätten till ersättning i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid det tredje tillfället. Om den sökande upprepar förhållandet en fjärde gång under samma ersättningsperiod, har den sökande inte rätt till ersättning förrän hen på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

¹⁷ Enligt 44 § ALF ska ett arbete anses lämpligt, om

1. det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden,

2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag,

3. arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal, och

4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

43 b § ALF

En sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar, om han eller hon

1. utan giltig anledning lämnat sitt arbete,
2. på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete,
3. utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas, eller
4. uppträtt på ett sådant sätt att den offentliga arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Den sökande ska dock stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att arbetet skulle ha varat högst 10 dagar eller om programmet skulle ha pågått i högst 10 dagar.

Om sökanden orsakar sin arbetslöshet enligt första stycket en andra gång i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska hen på nytt stängas av från rätt till ersättning enligt första eller andra stycket. Om något sådant förhållande upprepas en tredje gång under samma ersättningsperiod, har den sökande inte rätt till ersättning förrän hen på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

2.4 Uteslutning och fränkännande

Utöver sanktion kan den sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till arbetslöshetskassan uteslutas ur arbetslöshetskassan. Detsamma gäller om den sökande medvetet eller av grov vårdslöshet låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till arbetslöshetskassan om ändrade förhållanden av betydelse för hans rätt till ersättning. Om arbetslöshetskassan fattar beslut om att utesluta den sökande upphör rätten till ersättning från arbetslöshetskassan.¹⁸

Om det finns särskilda skäl, får arbetslöshetskassan istället använda sig av sanktionen fränkännande av rätt till ersättning i stället för uteslutning. Fränkännande av rätten till ersättning innebär att den sökande inte har rätt till ersättning samtidigt som dagarna räknas av från den sökandes ersättningsperiod. Fränkännande får bara användas efter att arbetslöshetskassan först har prövat om den sökande ska uteslutas som medlem i arbetslöshetskassan. Ett fränkännande av ersättningsrätten ska gälla

¹⁸ 37–39 §§ LAK.



minst 45 och högst 195 ersättningsdagar.¹⁹ Av förarbetena till lagstiftningen framgår att 130 dagar ska ses som ett riktmärke vid fränkännande.²⁰

2.5 En ny arbetslöshetsförsäkring

Systemets komplexitet har varit känd under en längre tid och regeringen tillsatte 2018 en utredning som skulle lämna förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster. Syftet med utredningen var bland annat att lämna förslag på hur administrationen av arbetslöshetsförsäkringen kunde förenklas.²¹ Utredningen presenterade sitt slutbetänkande i juni 2020, och föreslog där bland annat att arbetslöshetsförsäkringen i stället för att grundas på arbetad tid och inkomster fortsättningsvis enbart ska vara grundad på inkomster. Detta innebär att man föreslår att det arbetsvillkor som finns i dagens arbetslöshetsförsäkring ersätts av ett inkomstvillkor, vilket bedöms förenkla administrationen av arbetslöshetsförsäkringen.

De inkomster som ska ligga till grund för prövning av inkomstvillkoret ska vara sådana inkomster som arbetsgivaren eller en annan fysisk person är skyldig att betala sociala avgifter för. Tanken är att arbetslöshetskassorna ska hämta de inkomstuppgifter som behövs i handläggningen av ärenden från de arbetsgivardeklarationer som arbetsgivarna varje månad lämnar in till Skatteverket. Enligt förslaget ska förändringarna genomföras i form av att en ny lag om arbetslöshetsförsäkring införs från och med den 1 januari 2023.²²

Det finns flera fördelar med att använda uppgifterna från arbetsgivardeklarationerna som underlag för beräkningen av ersättning, i stället för att som i dag hämta in uppgifter om arbetad tid och inkomst via arbetsgivarintyg. Administration av arbetslöshetsförsäkringen blir enklare och skapar också förutsättningar för en bättre kontroll av uppgifternas riktighet.

¹⁹ 46–46 b §§ ALF

²⁰ Prop. 2012/13:12, *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 95.

²¹ Dir. 2018:8, *En ny arbetslöshetsförsäkring för fler grundad på inkomster.*

²² SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.*



3 Arbetslöshetsförsäkringens aktörer

Det här kapitlet beskriver vilka aktörer som medverkar vid handläggningen av arbetslöshetsersättningen.

3.1 Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna är föreningar vars uppgift är att administrera arbetslöshetsförsäkringen för de egna medlemmarna. Arbetslöshetskassornas verksamhet regleras i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor (LAKFo). Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och kan utfärda närmare föreskrifter om vissa bestämmelser i ALF, ALFFo, LAK och LAKFo.

Av LAK framgår att styrelsen har det yttersta ansvaret för arbetslöshetskassans organisation och förvaltningen av dess angelägenheter. Styrelsen väljs på föreningsstämman av arbetslöshetskassans medlemmar. Det innebär att styrelsen uppmärksammat ska följa det som kan påverka arbetslöshetskassans lagstadgade arbete. Ansvar omfattar även planering, uppföljning och kontroll. Det är därmed styrelsen som ytterst avgör om och hur arbetslöshetskassan ska utforma ett systematiskt internkontrollarbete och om den interna kontrollen är tillräcklig och betryggande i den egna verksamheten.²³

För att bli medlem i en arbetslöshetskassa ska personen vid ansökningstillfället förvärvsarbeta och uppfylla villkoren i arbetslöshetskassans stadgar om arbete inom dess verksamhetsområde. Den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem, om hen uppfyllde villkoren när hen arbetade senast. Det är inte tillåtet att vara medlem i flera arbetslöshetskassor samtidigt.²⁴

Arbetslöshetsförsäkringens finansiering regleras i 9 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter. Där framgår att arbetsmarknadsavgiften ska finansiera arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, kostnader enligt lönegarantilagen och statliga ålderspensionsavgifter på ovanstående.

Arbetslöshetskassorna tar ut medlemsavgifter som ska finansiera deras administration och betalning av finansieringsavgift. Finansieringsavgiften ska bidra till finansieringen av den utbetalade arbetslöshetsersättningen.²⁵ IAF har till uppgift

²³ 23 § LAK.

²⁴ 34 § LAK.

²⁵ 48 § LAK



att ta in finansieringsavgiften från arbetslöshetskassorna till staten. Det sker genom att arbetslöshetskassorna faktureras varje månad.²⁶ Den största delen av arbetslöshetsersättningen finansieras dock via statsbidrag.

Arbetslöshetskassornas administrationskostnader har de senaste åren varit totalt omkring 1,6 miljarder varje år (2015–2019). Finansieringsavgiften var omkring 4,2 miljarder 2020. De totala utbetalningarna av arbetslöshetsersättning var 24,6 miljarder 2020.²⁷

3.2 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens uppgift vid tillämpningen av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen är att kontrollera om de ersättningssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning uppfyller de krav som finns för att de ska få ersättning.²⁸ IAF utövar tillsyn över Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen. Ett viktigt verktyg i Arbetsförmedlingens kontrollfunktion är kontroller av de aktivitetsrapporter som den ersättningssökande ska skicka in varje månad.²⁹ Om den sökande inte lämnar in sin aktivitetsrapport, skickas automatiskt en underrättelse om detta till arbetslöshetskassan.

När Arbetsförmedlingen har anledning att anta att den sökande inte uppfyller kraven, ska Arbetsförmedlingen meddela arbetslöshetskassan genom en underrättelse. Arbetslöshetskassans uppgift är sedan att bedöma och besluta om den ersättningssökandes rätt till ersättning ska påverkas på något sätt på grund av den information som Arbetsförmedlingen skickar.

3.2.1 Enheterna Granskning och kontroll


Arbetsförmedlingen har med början från hösten 2019 centraliserat stora delar av kontrollarbetet till enheterna Granskning och kontroll, eftersom kontrollfunktionen tidigare inte fungerat tillfredsställande. Enheterna Granskning och kontroll tar i huvudsak emot automatiska signaler som är genererade av Arbetsförmedlingens system, framför allt om granskning av aktivitetsrapporter och granskning av avvikelserapporter från kompletterande aktörer. Enheterna tar också emot manuella signaler som arbetsförmedlarna skickar. Om enheterna bedömer att det finns skäl att meddela arbetslöshetskassan, sammanställs dokumentationen och relevant underlag

²⁶ 12 § ALFFo.

²⁷ IAF:s tillsyns- och statistikdatabas (ASTAT).

²⁸ 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samt 43–43 b §§ ALF.

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



bifogas i underrättelsen, som skickas till arbetslöshetskassan. Enheterna Granskning och kontroll besvarar också begäran om kompletteringar från arbetslöshetskassorna. Sedan enheterna Granskning och kontroll inrättades har antalet underrättelser från Arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassorna ökat kraftigt.



4 Arbetslöshetsförsäkringens målgrupp

I det här kapitlet beskriver vi vilka som har rätt till arbetslöshetsersättning förutsatt att de uppfyller villkoren.

Arbetslöshetsförsäkringens riktar sig till personer som är arbetslösa, antingen på heltid eller deltid. Både arbetslösa som haft ett avlönat arbete och företagare kan ta del av försäkringens under förutsättningen att de uppfyller villkoren för att omfattas av ALF samt de allmänna villkoren för rätt till ersättning i ALF.³⁰ Rätt till grundförsäkring har bara den som fyllt 20 år. För både grundförsäkring och den inkomstrelaterade ersättningen gäller att ersättning lämnas till månadsskiftet före den månad ersättningstagare fyller 65 år.³¹ Det finns också en möjlighet för ersättningstagare att under en begränsad period om tre månader exportera sin rätt till ersättning till ett annat EU/EES-land eller Schweiz.

Arbetslöshetsförsäkringens riktar sig till personer som har arbetat och uppfyller villkoren för ersättning. Ersättningslaget är inte behovsprövat, utan utgår från tidigare arbetsinkomster med vissa golv- och taknivåer³². Alltså är målgruppen högst varierad – från unga till personer med lång arbetslivserfarenhet, från inrikes födda till utrikesfödda, både låg- och högutbildade samt verksamma i alla möjliga branscher.

4.1 Personer som är deltidsarbetslösa

Den ersättningssökande som förlorat en heltidsanställning för en lägre sysselsättningsgrad (eller på annat sätt förlorat arbetstid) kan få arbetslöshetsersättning under en del av veckan. Detta gäller också vid till exempel timanställning. Ersättning betalas i dessa fall ut med det antal dagpenningbelopp per vecka som svarar mot den arbetslöshet som ska ersättas enligt den omräkningstabell som regeringen har fastställt.³³

Om den ersättningssökande med anledning av arbetslöshet fortlöpande får ersättning från någon annan än arbetslöshetskassan, får dagpenning lämnas med högst skillnaden mellan det högsta belopp som får lämnas och ersättningen. Om en ersättningssökande får allmän ålderspension eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete, ska dagpenningen minskas med pensionen.³⁴

³⁰ 1–3 och 9 §§ ALF.

³¹ 6 och 22 §§ ALF.

³² Det finns även privata försäkringar för att höja taknivån vid arbetslöshet. Dessa är inte lagreglerade.

³³ 9 § ALFFo.

³⁴ 31 och 32 §§ ALF.



4.2 Personer som är företagare

En företagare är en fysisk person som bedriver näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229). Företagaren ska personligen utföra arbete i näringsverksamheten och ha ett väsentligt inflytande över densamma. I inkomstskattelagen krävs att näringsverksamheten ska handla om en förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Med yrkesmässig verksamhet menas att det ska vara fråga om varaktig och självständig verksamhet som bedrivs i vinstsyfte, men det finns inte något krav på att verksamheten faktiskt går med vinst. För att bedömas som företagare ska den sökande faktiskt ha arbetat i verksamheten och haft ett så starkt inflytande att det ekonomiska resultatet för verksamheten till stor del beror på den sökandes kompetens, åtgärder eller ställningstaganden.³⁵

En företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet ska anses vara arbetslös så snart det inte vidtas några åtgärder i näringsverksamheten.³⁶ Nödvändiga åtgärder på grund av oförutsedda händelser ska inte räknas in i detta.³⁷ Exempel på sådana händelser är åtgärder som företagaren är skyldig att vidta enligt lag eller andra författningar samt avvecklingsåtgärder som inte har varit möjliga att vidta innan företagaren upphörde att bedriva verksamheten.³⁸ Arbetslöshetskassan ska göra en samlad bedömning om verksamheten har upphört helt.³⁹

En företagare kan också göra uppehåll med näringsverksamheten och ändå ha rätt till arbetslöshetsersättning, men här finns det begränsningar. Om företagaren eller person som är närstående till företagaren återupptar näringsverksamhet får en bedömning inte göras förrän tidigast fem år⁴⁰ från att verksamheten återupptogs.⁴¹ Det är den ersättningssökande som ska visa att hen är arbetslös.

En avveckling av näringsverksamheten ska kunna motiveras med att verksamheten inte ger en rimlig försörjning. Om så inte är fallet, kan företagaren anses ha orsakat sin egen arbetslöshet, och ska då få en sanktion.⁴²

När företagarens dagsförtjänst beräknas ska den grundas på inkomst från näringsverksamheten enligt senaste beslutet om slutlig skatt. Om det är förmånligare för företagaren, ska dock dagsförtjänsten grundas på den genomsnittliga inkomsten

³⁵ 34 § ALF.

³⁶ 35 § första stycket ALF.

³⁷ 35 § andra stycket ALF.

³⁸ 5 a och 5 b §§ ALFFo.

³⁹ 35 a § ALF.

⁴⁰ För närvarande gäller generösare bestämmelser.

⁴¹ 35 § tredje stycket ALF.

⁴² 43 b § ALF.



från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i senaste beslut om slutlig skatt.⁴³

För en företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade får dagsförtjänsten grundas på företagarens tidigare anställning. När dagsförtjänsten grundas på tidigare anställning ska prövning av om arbetsvillkoret uppfyllts avse tid i anställningen. Ramtiden ska då avse de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande startade sin verksamhet.⁴⁴

För personer som under ramtiden har kombinerat anställning med företagande gäller särskilda regler, som innebär att dagsförtjänsten grundas på inkomst från både anställningen och verksamheten.⁴⁵

4.3 Personer som har en bisyssla

Den ersättningssökande som haft en bisyssla (extraarbete) under minst tolv månader jämsides med ett heltidsarbete innan arbetslösheten kan få godkänt av arbetslöshetskassan att fortsätta med den. Om bisysslan blir godkänd får hen fortsätta arbetet under perioden med arbetslöshet. En godkänd bisyssla räknas inte med vid beräkningen av arbetslöshetsersättningen och avräknas inte från ersättningen. Om inkomsten från bisysslan efter arbetslöshetens inträde överstiger ett belopp som motsvarar sex grundbelopp per vecka, ska dock hela det överskjutande beloppet dras av från dagpenningen. Bisysslan räknas heller inte in i ett nytt eventuellt arbetsvillkor som tjänas in under perioden med arbetslöshet. Även företagande kan beviljas som bisyssla. En bisyssla får, förutom att ha varat vid sidan av ett heltidsarbete under minst 12 månader, inte ha genererat mer än i genomsnitt sex grundbelopp⁴⁶ per vecka och får inte hindra den sökande från att ta andra arbeten. En företagare kan ha högre inkomst före arbetslöshetens inträde. Bisysslan får inte utökas under arbetslösheten och ska inte tidrapporteras.⁴⁷

Skulle arbetstiden utökas i bisysslan under arbetslösheten upphör den att vara en bisyssla. Det innebär att rätten till arbetslöshetsersättning upphör om bisysslan bedöms vara ett företag och att tiden ska räknas av från ersättningen om bisysslan bedöms vara en anställning.⁴⁸

Den sökande ska själv meddela arbetslöshetskassan om tiden i bisysslan utökas.

⁴³ 37 § ALF.

⁴⁴ 37 a § ALF.

⁴⁵ 37 b § ALF.

⁴⁶ I normalfallet 2 190 kronor, för närvarande 3 060 kronor.

⁴⁷ 39–39 a §§ ALF.

⁴⁸ Ibid.



5 Risker hos arbetslöshetskassorna

I det här kapitlet beskriver vi de risker som vi har identifierat när det gäller arbetslöshetskassornas handläggning och hantering av ersättningsärenden. Det rör framför allt risker med egenrapporterade uppgifter och tredjepartsinformation.

Bestämmelserna för arbetslöshetsförsäkringen är svåröverskådliga och inkonsekvent utformade. Regler av samma slag finns på olika normgivningsnivåer, alltså både i lag, förordning och i myndighetsföreskrifter. Utöver detta tillkommer att ALF i vissa delar har karaktären av ramlagstiftning samtidigt som den i andra delar är mycket detaljerad. Definitioner har förtydligats inom vissa områden genom domstolspraxis, men behovet av ytterligare förtydliganden på andra områden kvarstår.

Arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om arbetslöshetsförsäkring sker mestadels manuellt med ett lågt inslag av automatisering. Alla arbetslöshetskassor har samma ärendehanteringssystem, medan det finns flera olika system för hantering av medlemsuppgifter.

5.1 Ansökan om ersättning

Merparten av de uppgifter som behövs i handläggningen av ärendet skickas in och styrks av den ersättningssökande själv. Arbetslöshetskassorna hämtar också in handlingar från bland annat Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Pensionsmyndigheten. De vanligaste intygen är anmälan om arbetslöshet och arbetsgivarintyg för de anställningar som hen haft under perioden. Intygen ligger till grund för beräkningen av arbetslöshetsersättningen. För de sökande som ansöker om ersättning digitalt finns det ett flöde i arbetslöshetskassornas e-tjänst Mina sidor som motsvarar anmälan. Ett arbetsgivarintyg är ett bevis för att den sökande har varit anställd hos en arbetsgivare under en viss period. Intyget innehåller uppgifter om anställningsform, lön, avtalad arbetstid, faktiskt arbetad tid, varför anställning upphört, avgångsvederlag och övriga skattepliktiga förmåner. En arbetsgivare är skyldig att lämna ut ett arbetsgivarintyg på arbetstagarens begäran.⁴⁹ Det finns dock ingen sanktion mot en arbetsgivare som vägrar att lämna ut ett intyg. Intyget kan lämnas in digitalt via arbetsgivarportalen arbetsgivarintyg.nu, som är kompatibelt med flera vanliga lönesystem. Om den sökande inte kan få något arbetsgivarintyg kan arbetslöshetskassan i undantagsfall beräkna ersättningen på andra uppgifter, till exempel lönespecifikationer.

⁴⁹ 47 § ALF.



Företagare fyller själva i ett arbetsintyg för företagare, som motsvarar arbetsgivarintyget för anställda. Sökanden kan lämna medgivande till arbetslöshetskassan för att hämta uppgifter om inkomsten från Skatteverket i samband med ansökan.

Arbetslöshetskassornas handläggning vid prövning av ersättningsrätt, ersättningsnivå och eventuella hinder för ersättningsrätt innehåller många moment av bedömningar, till exempel:

- bedömning av ramtid som ger kvalifikationstiden för ersättningsrätt
- vilka ersättningar som ska räknas med
- om studier har avslutats
- om den sökande har sagt upp sig på egen begäran från anställningen.

Den här typen av bedömningar kan innebära en risk för felaktiga utbetalningar.


5.2 Egenrapporterade uppgifter

Det är alltid arbetslöshetskassan som beslutar om ersättning ska betalas ut till den sökande, om storleken på ersättningen, och vilka eventuella avdrag som ska göras på ersättningen.

Andelen egenrapporterade uppgifter, som inrapporteras på heder och samvete, är förhållandevis hög i arbetslöshetsförsäkringen. Mängden egeninlämnade uppgifter från den sökande tillsammans med ett förhållandevis stort antal bedömningar i handläggningen är en generell risk för felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen.

En ansökan om ersättning görs i regel på arbetslöshetskassornas medlemssidor Mina sidor. Den ersättningssökande får där hjälp med att fylla i de uppgifter som behövs genom att besvara frågor. Frågorna handlar bland annat om tidigare anställningar, orsaken till arbetslösheten, arbetsutbud, studier, pension, företagande och barnomsorg. Det är med andra ord egenlämnade uppgifter som i vissa fall kan vara svåra att verifiera och som är riskfaktorer. Ett exempel på detta är att företagaren återupptar ett vilande företag under arbetslösheten utan att meddela arbetslöshetskassan om det, vilket kan leda till felaktiga utbetalningar. Ett annat exempel är att en bisyssla utökas utan att arbetslöshetskassan informeras om det.

För att få ersättningen utbetald ska den sökande tidrapportera på en pappersblankett eller i Mina sidor. I tidrapporten ska den sökande redogöra för vad hen har gjort. Här ska den sökande, utöver uppgifter om arbetslöshet, lämna uppgifter om eventuellt arbete (timanställningar och deltid), tid med förhinder att arbeta, semester, vård av barn och sjukdom. Tidrapporten är den formella ansökan om ersättning. Tidrapporten



får i normalfallet vara maximalt nio månader gammal när den kommer in till arbetslöshetskassan.⁵⁰ Utifrån vad som rapporteras i tidrapporten gör arbetslöshetskassan avdrag på ersättningen för eventuellt arbete (tjänstställningar och deltid), hindertid, semester, föräldrapenning, vård av barn och sjukdom⁵¹

För att ersättning inte ska betalas ut felaktigt krävs att den sökande har förståelse för hur bestämmelserna är utformade. Detta gäller både när hen blir arbetslös och sedan fortsatt under hela arbetslöshetsperioden. Det är särskilt viktigt att tidrapporterna fylls i korrekt, vilket kan upplevas komplext, särskilt när det gäller uppgifter om tim- och deltidsanställningar. Felaktigt ifyllda rapporter kan leda till felaktiga utbetalningar. Arbetslöshetskassorna upptäcker dock normalt detta, vilket kräver en omfattande återkravshantering.

Den ersättningssökande kan också ha rätt till ersättning genom flera perioder med arbete som åtskiljs av överhoppningsbar tid. Även vissa socialförsäkringsförmåner får räknas med när man beräknar arbetslöshetsersättningen. Arbetslöshetskassan hämtar in uppgifter om förmånerna från Försäkringskassan. I flera fall kan ramtiden för arbetsvillkoret förlängas med samma antal månader som man varit förhindrad från att arbeta. Exempel på när detta kan göras är vid föräldraledighet, sjukdom och heltidsstudier. Varje månad som kan förlänga ramtiden kallas överhoppningsbar. Som mest får fem år hoppas över.⁵² För att styrka den överhoppningsbara tiden kan det krävas att den sökande kommer in med uppgifter som ligger långt bak i tiden. Vid handläggningen krävs att det görs bedömningar om vad som får räknas som överhoppningsbar tid. I de olika momenten finns risk för felaktiga bedömningar som kan leda till felaktiga utbetalningar.

Arbetsvillkoret för ersättningssökande som tidigare varit företagare baseras på de uppgifter som den ersättningssökande själv uppger. Den ersättningsgrundande daglönen baseras däremot på uppgifter som arbetslöshetskassan hämtar in från Skatteverket. En företagare kan också lägga sin verksamhet vilande. Under tiden med ersättning får då bara sådana aktiviteter som är nödvändiga gentemot andra myndigheter genomföras. Även skyddsåtgärder och betala räknar samt enstaka avvecklingsåtgärder får genomföras. Det är dock svårt att kontrollera från vilken tid ett företag lagts vilande och att inga åtgärder genomförs.

Om den sökande får allmän ålderspension eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete, ska dagpenningen minskas med pensionen. Dessa uppgifter får en arbetslöshetskassa i regel från den sökande och kan vara tidskrävande för

⁵⁰ Enligt 47 a § ALF ska en ansökan om ersättning göras hos arbetslöshetskassan inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser.

⁵¹ 31 § ALF.

⁵² 15 a–17 a §§ ALF.



arbetslöshetskassan att löpande kontrollera på annat sätt. I 5.3.3 och 5.4.1 beskrivs kontrollarbetet mer ingående.

Risk för felaktiga utbetalningar kan inträffa till exempel när:

- ersättningssökande fyller i sin tidrapport felaktigt
- överhoppningsbar tid ska utredas och vid samordning med socialförsäkringsförmåner
- bisyssla utökas
- företagarärenden handläggs.


5.3 Tredjepartsinformation

Arbetslöshetskassornas handläggning av ersättningsärenden inom arbetslöshetsförsäkringen är i hög grad beroende av uppgifter från tredje part. Det rör sig framförallt om arbetsgivarintyg, läkarintyg som den ersättningssökande kan skicka in som orsak till egen uppsägning samt uppgifter från Arbetsförmedlingen, Skatteverket och andra myndigheter.

5.3.1 Arbetsgivarintyg

För att kontrollera om den ersättningssökande har arbetat i en sådan grad att den sökande har rätt till ersättning används arbetsgivarintyget. Arbetsgivarintyget används även för att fastställa hur hög ersättningen ska bli om den sökande uppfyller villkoren för inkomstrelaterad ersättning. Arbetsgivarintyget innehåller, förutom uppgifter om avtalad och faktiskt arbetad tid, också uppgifter om anställningsform, lön, orsak till uppsägning samt om avgångsvederlag eller övriga skattepliktiga ersättningar betalats ut. Arbetslöshetskassorna kan sedan 2019 också jämföra inkomstuppgifter gentemot Skatteverkets arbetsgivardeklarationer. Ett problem är dock att arbetslöshetskassorna inte har direktåtkomst till dessa uppgifter. Arbetsgivardeklarationen visar heller inte hur mycket den sökande arbetat och är inte periodiserade på ett sätt som gör att uppgifterna kan användas fullt ut med nuvarande bestämmelser.

När det gäller arbetsgivarintyget finns det risk för felaktiga utbetalningar både på grund av felaktiga uppgifter i intyget och på grund av felaktig tolkning av innehållet vid handläggningen av ersättningsärendet. Arbetslöshetskassorna får i regel förlita sig på att de uppgifter som lämnas genom arbetsgivarintyget är korrekta. Det är bara om en uppgift är tvetydlig eller uppenbart felaktig som arbetslöshetskassan kontaktar en arbetsgivare. I arbetsgivarportalen finns ett ifyllnadsstöd för att underlätta hanteringen av arbetsgivarintyg och säkerställa att alla uppgifter är ifyllda.



I övrigt kan också noteras att Brottsförebyggande Rådet i en rapport från 2015 beskrev arbetsgivarintyget som det mest strategiska intyget i välfärdssystemet.⁵³ Många bidrag är inkomstrelaterade vilket innebär att felaktiga arbetsgivarintyg som överdriver arbetstid och lön kan ligga till grund för många välfärdsbrott.

5.3.2 Läkarintyg

En giltig anledning att lämna ett arbete och ha rätt till arbetslöshetsersättning är att en sökande av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller till annat arbete hos arbetsgivaren. Hälsoskälerna ska vara styrkta genom ett läkarintyg som utfärdats innan anställningen upphör. I rättspraxis har det inte accepterats att en person säger upp sig och i samband med uppsägningen besöker läkare. Det måste också i princip framgå av läkarintyget att den arbetslöse har uppmanats av läkare att säga upp sig.

I den omfattningsstudie som IAF genomförde 2018, framkom att arbetslöshetskassorna i ett mindre antal ärenden har beräknat den ersättningsgrundande daglönen felaktigt, vilket lett till felaktiga utbetalningar av både för mycket och för lite ersättning.⁵⁴ I vissa fall hade arbetslöshetskassorna också gjort felaktiga bedömningar av giltiga skäl vid egen uppsägning, med hänsyn till att de inlämnade läkarintygen inte styrkte någon giltig anledning att lämna arbetet. Den 45 ersättningsdagar långa avstängning från ersättning som gäller vid egen uppsägning utan giltiga skäl hade därför uteblivit. Arbetslöshetskassorna har heller inga medicinska experter som kan bistå vid tolkningen av godtagbara skäl vid egen uppsägning, och beräkningar av den ersättningsgrundande daglönen kan i vissa fall vara komplex.

5.3.3 Andra myndigheter

Arbetslöshetskassorna kan även kontrollera om den ersättningssökande har fått ersättning utbetald från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, eller om studiemedel har betalats ut av CSN. Den kontrollen görs i regel i början av en ersättningsperiod och inte löpande under ersättningsperioden, såvida det inte finns misstanke om att den sökande i efterhand sökt till exempel studiemedel. Sveriges a-kassor har tidigare genomfört stickprovsundersökningar för att se hur mycket som betalats ut felaktigt på grund av dubbla ersättningar under en referensvecka. Undersökningarna har under senare år påvisat väldigt få dubbla utbetalningar. Arbetet med stickprovsundersökningen har pausats under coronapandemin.

⁵³ BRÅ Rapport 2015:8, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet – en rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg.*

⁵⁴ IAF Rapport 2019:1, *Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen.*



5.4 Kontrollarbetet

Arbetslöshetskassorna kontrollerar de ansökningar som kommer in. Vilken typ av kontroll som görs varierar och avgörs av ärendets sakinnehåll.

5.4.1 Kontroller i handläggningen

Den första kontrollen som görs är vid ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa. Då kontrollerar man om den sökande redan är medlem i en annan arbetslöshetskassa.


Vid handläggningen av ersättningsärenden kontrolleras bland annat om ersättning från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller CSN har betalats ut genom det informationsbyte som arbetslöshetskassorna har med dessa myndigheter. Ytterligare information får handläggaren på arbetslöshetskassan från den sökande, arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen. Samlat kan dessa underlag ge handläggaren en överblick över vilken typ av ärende det rör sig om och vilka kontroller som är lämpliga att genomföra. Underlagen kan också visa eventuella motstridigheter som ger behov av ytterligare underlag eller kontroller.

Utöver underlagen från sökande får arbetslöshetskassan in följande uppgifter för att handlägga ett ersättningsärende:

- datum för anmälan på Arbetsförmedlingen
- ersättning från Försäkringskassan som den sökande har fått, föräldra- och sjukpenning
- uppgift från Försäkringskassan om den sökande har barn under 18 år
- studiemedel från CSN
- uppgift om den sökande har haft allmän pension
- uppgifter i arbetsgivarintyget om arbetstid och lön.

Företagarärenden och ärenden om anställda i närståendes företag kräver ytterligare kontroller. För anställda i närståendes företag görs bland annat kontroller av om den sökande har haft ett anställningsförhållande. Det kan ske genom att hämta in exempelvis intyg från revisor eller motsvarande. Alternativt görs en kontroll mot individuppgifterna hos Skatteverket. Företagare ska bestyrka lämnade uppgifter från utomstående med insyn i verksamheten.

I sammanläggningsärenden med utfört arbete i ett annat EU/EES-land hämtas intyg in från behörig institution i arbetslandet. Arbetslöshetskassorna kan med hjälp av ett elektroniskt informationssystem skicka en begäran till den behöriga institutionen i det före detta arbetslandet om att få försäkringsuppgifter om den ersättningssökande. Den ersättningssökande kan också hämta informationen från samma land. Hen kontaktar då samma land och begär att få ut ett PD U1-intyg (portabelt dokument).



Under tiden med arbetslöshetsersättning kan löpande kontroller med hjälp av uppgifter från någon annan än den sökande göras. Det kan till exempel vara kontroller om en sökande har fått föräldrapenning från Försäkringskassan under tiden när den sökande även har fått arbetslöshetsersättning. Kontroller görs också gentemot Pensionsmyndigheten om den sökande har fått allmän pension. En underrättelse från Arbetsförmedlingen kan också vara en signal för arbetslöshetskassan att kontrollera något.

För sökande som under tiden med arbetslöshetsersättning har ett arbete med en fastställd sysselsättningsgrad gör arbetslöshetskassan löpande kontroller att arbetet har deklarerats i samma omfattning som sysselsättningsgraden i anställningen. Arbetslöshetskassorna begär även in arbetsgivarintyg för att kunna kontrollera att sökanden har deklarerat utfört arbete på tidrapporterna och för att kontrollera att en godkänd bisyssla inte har utökats.

Arbetslöshetskassorna kan även genomföra stickprovskontroller och andra åtgärder. Omfattningen på dessa åtgärder, och dess karaktär varierar beroende på vilken typ av ärenden arbetslöshetskassan hanterar och arbetslöshetskassans storlek. Även arbetslöshetskassans arbetsbelastning kan påverka omfattningen på den här typen av kontroller.

5.4.2 Svårigheter att kontrollera

När någon anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen skickas en elektronisk anmälan till den arbetslöshetskassa som den sökande uppger sig vara medlem i eller till Arbetslöshetskassan Alfa. Medlemstillhörigheten kontrolleras, för att säkerställa att den sökande inte är medlem i en annan arbetslöshetskassa samtidigt och får ut ersättning från båda. Tidigare ersättningsperioder kontrolleras genom att arbetslöshetskassorna skickar övergångsuppgifter sinsemellan. Uppgifter om studier och utbetalda förmåner kontrolleras elektroniskt mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN. Uppgifter om företag kontrolleras av flera arbetslöshetskassor gentemot kommersiella gratistjänster, som allabolag.se.

Arbetslöshetskassan får besked en gång per år om F-skattsedel har utfärdats. Om Arbetsförmedlingen får vetskap om att den sökande har startat ett företag, ska Arbetsförmedlingen informera arbetslöshetskassan om detta. Vid kombination av arbete och ersättning efterfrågas anställningsavtal och arbetsgivarintyg för allt arbete som deklarerats på tidrapporterna som den sökande skickar in.

När ansökan om ersättning prövas grundas framför allt grundvillkoren, förutom den information som kommer från Arbetsförmedlingen, på den sökandes egna uppgifter. Den enskilde ska intyga på heder och samvete att lämnade uppgifter är riktiga och



fullständiga, och det finns också en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden av betydelse för rätten till ersättning.⁵⁵

Anmälningsskyldigheten kan sammanfattas så att den enskilde i princip ska informera om allt som kan påverka rätten till ersättning. Den sökandes uppgifts- och anmälningsskyldighet är långtgående. Tidpunkten för när uppgifts- och anmälningsskyldigheten inträder kan få avgörande betydelse för hur stor del av ett felaktigt utbetalt belopp som har orsakats av den sökande. Den sökandes skyldighet att informera om förhållanden som påverkar ersättningsrätten infaller så snart den sökande får kännedom om förhållandet. En anmälan om ändrade förhållanden ska göras så snart som möjligt och senast 14 dagar efter det att den sökande fick kännedom om förändringen.⁵⁶

5.4.3 Det stödjande och analysbaserade kontrollarbetet


Eftersom arbetslöshetskassorna verkar inom olika verksamhetsområden, skiljer sig ersättningsärendenas art i viss utsträckning åt. Vissa arbetslöshetskassor har till exempel en större mängd ersättningsärenden som rör företagare, medan andra arbetslöshetskassor har fler ärenden som rör deltidsarbetslösa eller timanställda. Den ingående kunskapen om vilken typ av risker som finns om de ersättningsärenden som kommer in finns därmed hos respektive arbetslöshetskassa. Kunskapen om vilken typ av ärenden som innebär en hög risk för felaktiga utbetalningar skiljer sig därmed också åt mellan arbetslöshetskassorna. Även omfattningen och inriktningen på kontroller varierar mellan arbetslöshetskassorna.

Det stora flertalet av arbetslöshetskassorna arbetar med någon form av stickprovskontroller eller kontroller inom ramen för interngranskningar, för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Vissa arbetslöshetskassor granskar också vissa typer av ärenden återkommande och ibland görs tillfälliga kontroller för att kunna se omfattningen av felaktigheter. Interngranskningarna bygger ofta på en riskanalys och resultatet av en granskning är ofta underlag för efterföljande riskanalyser.

Sveriges a-kassor har under fler år genomfört stickprovskontroller för utbetalningar av arbetslöshetsersättning samtidigt som ersättning från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller CSN har betalats ut. Sveriges a-kassor har dock inga generella råd eller rekommendationer till arbetslöshetskassorna när det gäller systematiskt risk- och analysarbete.

⁵⁵ 47 § ALF.

⁵⁶ 47 b § ALF.



Ingen av arbetslöshetskassorna använder i dagsläget någon form av maskininlärning eller AI-lösning för att söka ut ärenden med särskilt hög risk. Det finns inte heller några automatiserade urval av ärenden som ska kontrolleras.

5.5 Arbetslöshetskassornas ledning och styrning

Arbetslöshetskassorna omfattas inte av de bestämmelser som gäller för myndigheter enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Däremot finns bestämmelser i LAK om att styrelsen och kassaföreståndaren ska se till att bokföringen fullgörs i överensstämmelse med lag och att medelsförvaltningen sköts på ett betryggande sätt.⁵⁷

IAF har i flera granskningar följt upp hur arbetslöshetskassorna arbetar med intern styrning och kontroll och har konstaterat att förbättringar har skett genom åren. Men det finns fortfarande styrelser som inte ställer krav på återrapportering av internkontroll. IAF anser att det bör finnas en strukturerad process för arbetslöshetskassornas interna styrning och kontroll, där systematiska riskanalyser och kontroller är en integrerad del. Vissa arbetslöshetskassor saknar sådana processer, vilket kan öka risken för felaktiga utbetalningar och brister i rättssäkerheten.⁵⁸ IAF har inlett en ny uppföljning av arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll hösten 2021.

Arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om arbetslöshetsersättning innebär myndighetsutövning. Enligt flera JO-uttalanden bör förvaltningslagens bestämmelser vara vägledande i den myndighetsutövande verksamheten.⁵⁹ Dessutom gäller bidragsbrottslagens bestämmelser för sådana bidrag som beslutas av bland annat arbetslöshetskassorna. Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll är dock inte direkt gällande gentemot arbetslöshetskassorna, men vi bedömer ändå att det är av vikt att ett arbete som innefattar intern styrning och kontroll genomförs av arbetslöshetskassorna.

Åtgärdslistan i den gemensamma plattformen ÄGA är en viktig funktion för att fånga upp olika åtgärder och motverka felaktiga utbetalningar. I systemet finns manuella och automatiska bevakningssystem inbyggda. Handläggarna arbetar varje dag med en åtgärdslista som systemet genererar. Ett exempel på en åtgärd som systemet

⁵⁷ 24 § LAK

⁵⁸ IAF 2018:7, *Arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll*, IAF 2010:24, *Arbetslöshetskassornas system och rutiner för internkontroll och informationssäkerhet*, IAF 2009:15, *Arbetslöshetskassorna och systematisk internkontroll*.

⁵⁹ Se bland annat JO:s beslut den 20 april 2009, dnr 6048-2008 och den 16 juli 2010, dnr 5600-2009.



markerar är att tidrapporter inte stämmer överens med uppgiven sysselsättningsgrad vid deltidsarbete.

Som stöd och samordning för arbetslöshetskassornas tillämpning av bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkringen ger Sveriges a-kassor ut ett handläggarsstöd med riktlinjer om hur vissa typer av ärenden och omdömen ska bedömas.

Arbetslöshetskassorna har också egna interna rutiner och stöd.

I en granskning från Riksrevisionen ställdes frågor till samtliga arbetslöshetskassor om deras bedömning av handläggarsstödet användbarhet. Granskningen visade att handläggarsstödet hade stor betydelse för arbetslöshetskassornas bedömningar. I enkäten svarade 22 av dåvarande 27 arbetslöshetskassor att handläggarsstödet alltid eller i samtliga normala fall är vägledande vid bedömningen av ärenden. Men när det gällde vissa specifika områden ansågs inte handläggarsstödet vara heltäckande, till exempel upprättandet av en handlingsplan, vad som menas med att söka anvisat arbete och att aktivt söka arbete. Flera rapporter från IAF visar på liknande resultat. Det kan finnas risk för felaktiga utbetalningar på grund av att olika arbetslöshetskassor bedömer ärenden på olika sätt, till exempel i sanktionsärenden.⁶⁰

Enkäten visade också att många arbetslöshetskassor har utvecklat kompletterande handläggarsstöd eller anvisningar för handläggarna. Ofta handlade det om anvisningar av intern administrativ eller teknisk karaktär. Drygt hälften av arbetslöshetskassorna hade utvecklat handläggarsstöd som är komplement till Sveriges a-kassors handläggarsstöd för bedömning av ärenden. En arbetslöshetskassa hade utvecklat handläggarsstöd som skiljer sig från Sveriges a-kassors handläggarsstöd när det gäller bedömningar inom ett antal begränsade områden.⁶¹

⁶⁰ RiR 2018:27, *A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göra för att främja likvärdigheten.*

⁶¹ Ibid.



6 Risker hos Arbetsförmedlingen

I det här kapitlet beskriver vi de risker som vi har identifierat i Arbetsförmedlingens hantering. Det rör olika risker, till exempel ofullständiga handlingsplaner samt meddelanden som inte skickats till arbetslöshetskassorna trots att de skulle ha skickats.

6.1 Arbetsförmedlingens kontrollfunktion

Som vi redogjort för i kapitel 2.1 är det främst Arbetsförmedlingen som ska kontrollera om den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Kontrollen sker med utgångspunkt i den handlingsplan som ska upprättas i samråd mellan Arbetsförmedlingen och den sökande, och det är avgörande att Arbetsförmedlingen meddelar arbetslöshetskassan om olika förändrade förhållanden som kan påverka rätten till ersättning. Beslut om sanktion fattas av arbetslöshetskassorna.

För att Arbetsförmedlingen ska kunna kontrollera om den sökande står till arbetsmarknadens förfogande ska hen vara anmäld hos Arbetsförmedlingen under hela tiden med ersättning. Den sökande ska också vara nåbar under hela den tiden och ska, efter kallelse, med kort varsel kunna infinna sig hos Arbetsförmedlingen.⁶²

Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den sökande upprätta en individuell handlingsplan där den sökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och inriktning för arbetssökandet ska framgå. Handlingsplanen ska upprättas senast 30 dagar efter att den sökande har anmält sig hos Arbetsförmedlingen.⁶³

Den sökande ska varje månad skicka in en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen. I aktivitetsrapporten redovisar den sökande vad hen gjort för att ta sig ur arbetslösheten, med utgångspunkt från handlingsplanen.⁶⁴ Rapporterna används bland annat för att kontrollera om den sökande uppfyller arbetslöshetsförsäkringens krav på att aktivt söka lämpliga arbeten. Rapporten kan också resultera i att Arbetsförmedlingen meddelar arbetslöshetskassan om någon annan sanktionsgrundande omständighet. Om den sökande inte lämnar in sin aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen i tid skickas en underrättelse automatiskt till arbetslöshetskassan om det.

⁶² 1 § IAF:s föreskrifter (IAFFS 2017:2) om anmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen för rätt till ersättning vid arbetslöshet.

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

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



Arbetsförmedlingen ska underrätta arbetslöshetskassan när det kan antas att den arbetssökande misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet, som vi redovisat i kapitel 2.3.

Om Arbetsförmedlingen inte meddelar arbetslöshetskassan viktig information kan det leda till felaktiga utbetalningar.

Risk för felaktiga utbetalningar kan uppkomma till exempel om:

- handlingsplanen saknas eller är bristfällig, till exempel saknar en arbetsmarknadspolitisk bedömning⁶⁵
- den arbetssökande inte aktivt söker arbete
- den arbetssökande uppger sökta arbeten i aktivitetsrapporten som egentligen inte sökts⁶⁶
- arbetsförmedlare inte skickar signaler för utredning till enheterna Granskning och kontroll på arbetsförmedlingen
- kontrollutredare på enheterna Granskning och kontroll (felaktigt) inte skickar underrättelser till arbetslöshetskassorna
- uppgift inte skickas till arbetslöshetskassa om att en ersättningsökande inte längre uppfyller de allmänna villkoren.

6.2 Arbetsförmedlingens ledning och styrning

Arbetsförmedlingen har under senare år omorganiserat hur de tillämpar kontrolluppdraget. Ansvar för att stödja sökande har separerats från uppdraget att kontrollera sökande med arbetslöshetsersättning. Kontrollarbetet utförs numera av specialiserade handläggare utan personlig koppling till den sökande. Förändringarna har lett till att Arbetsförmedlingen i mycket högre grad skickar underrättelser till arbetslöshetskassan när det finns skäl för det.

⁶⁵ Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska utgå från den arbetssökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingens uppdrag.

⁶⁶ Risk för felaktiga utbetalningar sker när Arbetsförmedlingen inte får kännedom om detta. Arbetsförmedlingen kan genomföra stickprovskontroller när det gäller redovisade sökta arbeten.



7 Generellt förebyggande arbete

I det här kapitlet beskriver vi hur Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna arbetar förebyggande för att undvika felaktiga utbetalningar och underlätta för ersättningsökande att göra rätt.

7.1 Information till den ersättningsökande

En förutsättning för att beviljas ersättning från arbetslöshetskassan är att den sökande är inskriven på Arbetsförmedlingen. Om den sökande tar de inledande kontakterna via Arbetsförmedlingens webbplats, får hen både generell och riktad information om vad som händer vid arbetslöshet och information om villkor och tillvägagångssätt för att få ersättning via arbetslöshetskassan. Den sökande uppmanas att kontakta sin arbetslöshetskassa för att ansöka om ersättning och lyfter fram att detta enklast sker genom att logga in på arbetslöshetskassornas webbplatser. Där kan den sökande också välja att lyssna eller titta på en informationsfilm. Informationen finns tillgänglig på flera språk.

Arbetslöshetskassornas webbplatser innehåller detaljerad information om villkor och förutsättningar för att få arbetslöshetsersättning. Informationen är både riktad och generell och vänder sig till både arbetssökande och arbetsgivare. Där finns e-tjänsten Mina sidor och olika blanketter. På flera webbplatser kan man lyssna på information och titta på instruktionsfilmer. Information finns ofta tillgänglig på flera språk. Några webbplatser hänvisar till Google translate i texterna. Vissa arbetslöshetskassor har bara information på svenska och engelska.

Även Sveriges a-kassor har riktad information till arbetssökande om villkor, förutsättningar och tillvägagångssätt för att söka ersättning från arbetslöshetskassor. Informationen finns bara på svenska och engelska.

Det är rimligt att anta att förtroendet för arbetslöshetsförsäkringen hos den enskilde kan variera beroende på hans erfarenheter av att söka och få ersättning. Förmågan att ta till sig information och återkoppling från en arbetslöshetskassa kan också variera liksom kännedom om bestämmelser.

7.2 E-tjänster

Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har byggt upp självbetjäningstjänster för att förenkla ansökningsförfarandet och kunna rikta information till de arbetssökande. En fördel med självbetjäningstjänster är att de generellt sett brukar var enkelt och intuitivt utformade så att den aktuella målgruppen förstår vad som ska



göras, vilken information som ska lämnas och varför den ska lämnas. Bra utformade självbetjäningstjänster kan bidra till att underlätta uppgiftslämnandet för den arbetssökande. En nackdel kan vara att det finns få funktioner i tjänsterna som säkerställer att lämnade uppgifter är korrekta.⁶⁷

När den enskilde anmäler sig som arbetslös till Arbetsförmedlingen och uppger att hen ska söka ersättning, får hen information från sin arbetslöshetskassa om hur hen ska gå tillväga för att ansöka om ersättning.

Det är IAF som ska bestämma hur blanketten för ansökan om ersättning ska utformas. Ansökan får också överföras elektroniskt.⁶⁸ Det är Sveriges a-kassor som utför det tekniska färdigställandet av blanketten. Den sökande kan som inloggad med e-legitimation via Mina sidor ansöka om ersättning digitalt. Frågeformuläret vid ansökan är uppbyggd av olika frågeflöden som framkommer beroende av vad den sökande svarar. Sveriges a-kassor har vid utvecklingen av tjänsten låtit utomstående testpersoner ge återkoppling på flöden i Mina sidor. Sveriges a-kassor har också fått återkoppling från arbetslöshetskassorna.

Genom frågeflödena kan flera förhållanden som påverkar rätten till ersättning upptäckas vid handläggningen. Den sökande får då också ett bättre stöd för att fylla i rätt uppgifter på rätt sätt än på en pappersblankett. Systemet innehåller också hjälptexter. En arbetslöshetskassa erbjuder sökande som saknar e-legitimation möjlighet att skicka en elektronisk ansökan med visst ifyllnadsstöd även utanför Mina sidor. Arbetslöshetskassorna kan också skicka ut information till enskilda t.ex. via Mina sidor.


Som vi tidigare nämnt finns också en arbetsgivarportal där arbetsgivarna kan logga in och fylla i ett arbetsgivarintyg med ifyllnadsstöd. Om en uppgift på blanketten inte besvaras, kan arbetsgivaren inte gå vidare i formuläret. Intyget signeras med e-legitimation. Den sökande loggar sedan in och fastställer att uppgifterna är korrekta. Därefter skickar den sökande in intyget digitalt till arbetslöshetskassan. Tjänsten är tänkt att minska risken för att fel uppgifter lämnas och att nivån på ersättningen därigenom blir felaktig.

Tidrapporten från den sökande kan även fyllas i och skickas in digitalt via Mina sidor. En ändring av felaktiga uppgifter kan omedelbart ändras av den sökande själv för att motverka att felaktig ersättning betalas ut.

Via Mina sidor kan sökanden skicka meddelanden direkt till ”sin” handläggare och ställa frågor både innan, under och efter tiden med ersättning. Om sökanden lämnar

⁶⁷ SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*. s. 198.

⁶⁸ 30 § ALFFo.



uppgifter om ändrade förhållanden kan arbetslöshetskassan via funktionen snabbt fånga upp ändrade förhållanden eller omständigheter som uppkommit.

7.3 Andra preventiva åtgärder

Arbetslöshetskassorna informerar på sina webbplatser om vikten av korrekta ansökningar, om återkrav, uteslutning och fränkännande samt polisanmälan. Eftersom arbetslöshetskassorna själva förfogar över sina webbplatser kan informationen skilja sig åt beroende på anpassning till arbetslöshetskassornas respektive målgrupp.

Vid ansökan om ersättning signeras varje tidsrapport av den ersättningssökande. Vid ansökan informeras hen om vikten att lämna korrekta uppgifter och vilka följderna kan bli om felaktiga uppgifter lämnas. Motsvarande information ges också i tidsrapporter som lämnas i pappersformat.



8 Sammanfattande riskbedömning

I det här kapitlet gör IAF en sammanfattande riskbedömning som ligger till grund för den handlingsplan som IAF ska upprätta enligt uppdraget i regleringsbrevet.

Handlingsplanen redovisas i en separat rapport.

IAF har identifierat flera risker för felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen. Dessa risker har IAF bedömt som betydande, om de faller ut.⁶⁹ Riskerna ligger till grund för de åtgärder som föreslås i handlingsplanen.⁷⁰

Riskerna har delats in i följande kategorier:

- uppgifter som behövs i handläggningen är felaktiga
- oanmälda eller ändrade förhållanden
- beslutsrisker
- risker hos Arbetsförmedlingen.

Delegationen för korrekta utbetalningar pekar i sitt slutbetänkande ut bland annat arbetslöshetsförsäkringen som ett särskilt betydelsefullt ersättningssystem för välfärdssamhället.⁷¹ Sedan dess har flera förändringar skett på arbetslöshetsförsäkringens område. Framför allt har Arbetsförmedlingen genomfört ett stort antal förändringar som bör ha minskat hur mycket som betalas ut felaktigt på grund av brister i kontrollfunktionen. IAF föreslår därför att en ny omfattningsstudie genomförs för att få en uppdaterad bild av hur riskerna faller ut i verkligheten.

8.1 Uppgifter som behövs i handläggningen är felaktiga


Beroendet av egenrapporterade uppgifter, som inrapporteras på heder och samvete, är högt inom handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen. Mängden egeninlämnade uppgifter från den sökande tillsammans med ett förhållandevis stort antal bedömningar i handläggningen är en generell risk för felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen.

Ytterligare en risk i handläggningen är beroendet av information från tredje part. Sådana uppgifter kan lämnas både av den sökande själv eller från arbetsgivare.

⁶⁹ Enligt Ekonomistyrningsverkets klassificering kan riskerna vara betydande (ger en väsentlig påverkan antingen på funktion eller förtroende), väsentliga (ger både påverkan på funktion och förtroende men leder inte till ett haveri) eller systemkritiska (leder till att systemet havererar utifrån ett funktions- eller förtroendeperspektiv).

⁷⁰ IAF Rapport 2021:10, *Handlingsplan för att motverka felaktiga utbetalningar*.

⁷¹ SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*. s. 184.



Arbetsgivaren kan lämna uppgifterna via tjänsten arbetsgivarintyg.nu och de sökande kan lämna uppgifterna manuellt eller via Mina sidor.

Om uppgifterna i arbetsgivarintygen inte stämmer, till exempel om arbetstiden och lönen är överdrivna, kan arbetslöshetsersättningen bli för hög. Läkarintyg är ett annat exempel på tredjepartsinformation som ges in via den sökande själv, men som härrör från en tredje part. Det är generellt svårt att utreda äkthet i intyg. Det handlar både om bristande möjligheter att kontrollera intygens äkthet som riktigheten i den information som finns angiven i dem.

Det finns också risker som kan kopplas till att den sökande inte förstår vilka uppgifter som hen ska rapportera eller vilka regler som gäller. Risker för felaktiga utbetalningar uppstår också om beslutsunderlagen är otillräckliga eller helt saknas när beslutet ska fattas. Om arbetslöshetskassan inte uppmärksammar detta finns risk för att felaktiga utbetalningar.

Möjliga risker kan också kopplas till att arbetslöshetskassorna inte omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

8.2 Oanmälda eller ändrade förhållanden

Det finns en skyldighet för den som får arbetslöshetsersättning att anmäla ändrade förhållanden som är av betydelse för rätten till ersättning. Möjligheter finns för arbetslöshetskassorna att upptäcka ändrade förhållanden, till exempel genom att jämföra arbetsgivarintygen med tidrapporter från den sökande, men det täcker inte alla ändrade förhållanden. Arbetslöshetskassorna är därför delvis beroende av att den sökande själv förstår när ändrade förhållanden ska rapporteras in och faktiskt gör det.

Några exempel som kan nämnas när förutsättningarna ändras under löpande ersättningsperiod kan vara när en företagare har återupptagit verksamheten efter att tidigare ha varit arbetslös och haft sitt företag vilande. Det kan även vara en bisyssla som utökas under arbetslösheten. En sökande kan också börja ta ut pension.

8.2.1 Ändrade förhållanden för arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna har sedan den 1 januari 2019 fått tillgång till ytterligare verktyg för kontroll i och med arbetsgivardeklarationerna från Skatteverket. Alla arbetsgivare är skyldiga att redovisa månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationerna. Arbetslöshetskassorna har rätt att ta del av vissa av dessa uppgifter (som finns i beskattningsdatabasen), men har ingen direktåtkomst. Uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen, identiteten på den som lämnat uppgifterna samt uppgifter på den som har fått betalningen och uppgifter om redovisningsperiod ska lämnas till arbetslöshetskassan om det har betydelse för



kontroll eller beräkning av arbetslöshetsersättningen enligt ALF. Eftersom arbetslöshetskassorna inte har direktåtkomst till beskattningsdatabasen lämnas uppgifterna ut i elektronisk form på ett medium för automatiserad behandling.⁷²

När omfattningsstudien genomfördes hade arbetslöshetskassorna en lägre belastning, eftersom arbetslösheten vid tillfället var låg. De fel som upptäcktes rörde dels felaktiga bedömningar vid egen uppsägning, dels felaktig bedömning av läkarintyg och dels fler ärenden där den ersättningsgrundande daglönen hade beräknats felaktigt. Bedömningar av egen uppsägning och av läkarintyg är ovanligare företeelser, som vid fel leder till förhållandevis stora felaktiga utbetalningar i och med att en 45 dagars avstängning från ersättning uteblir. Felberäkningar av den ersättningsgrundande daglönen, å andra sidan, ledde i regel till mindre fel, men i vissa fall varade de över en längre tid om den sökande var arbetslös under en lång period. Här fanns också fall där den ersättningsökande hade fått för lite ersättning utbetald. När arbetsbelastningen ökar, som den gjorde under 2020, finns det risk för att den här typen av fel blir vanligare.


Till följd av coronapandemin beslutade riksdagen och regeringen om ett antal tillfälliga regeländringar i arbetslöshetsförsäkringens bestämmelser sedan arbetslösheten snabbt ökat kraftigt. Regeringen motiverade förändringarna med att en exceptionell situation krävde särskilda åtgärder och ändringarna gjorde det möjligt för fler personer att få arbetslöshetsersättning. Regeringen lade därför en extra ändringsbudget som innehöll en rad tillfälliga åtgärder som syftade till att fler skulle få rätt till arbetslöshetsersättning och att ersättningsnivåerna tillfälligt skulle höjas.

De tillfälliga förändringarna innebar bland annat att medlemsvillkoret till arbetslöshetskassan förkortades under mars–december 2020. Varje medlemsmånad i en arbetslöshetskassa fick under den perioden räknas som fyra månader. Det innebar att medlemsvillkoret kunde uppnås inom tre månader i stället för ett år.

Det gjordes också tillfälliga lättnader i arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor, vilket innebar att huvudregelns krav om att ha arbetat minst 80 timmar i månaden under sex månader respektive alternativregelns krav om 480 arbetade timmar i sex sammanhängande månader, och då minst 50 timmar per månad, gjordes generösare. Under den period som de tillfälliga reglerna gäller, efter förlängning till den 1 januari 2023, är huvudregeln 60 arbetade timmar i månaden under sex månader, respektive alternativregeln 420 arbetade timmar under sex sammanhängande månader och då minst 40 timmar under var och en av dessa månader.

När det gällde ersättningsnivån höjdes grundbeloppet tillfälligt till 510 kronor per dag. Takbeloppet för de första 100 dagarna i arbetslöshetsförsäkringen höjdes från

⁷² Hanteringen regleras av 8 d § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.



910 till 1 200 kronor per dag. Även dessa ändringar gäller, efter förlängning, till den 1 januari 2023.

Utöver dessa förändringar slopades kravet på en karenstid om sex dagar tillfälligt för ansökningar om arbetslöshetsersättning som avser perioden 30 mars 2020–3 januari 2021.

För företagare gjordes också riktade förändringar. Bland annat ökades möjligheterna att lägga verksamheten vilande, det vill säga upphöra med verksamheten.

Upphörande av verksamheten som görs under den period som de tillfälliga bestämmelserna gäller ska inte beaktas vid prövningen av femårsregeln. Det innebär att vid prövning av rätten till ersättning ska det bortses från de tillfällen när verksamheten upphört under den period när de tillfälliga bestämmelserna gäller. Förändringarna berör även eventuella prövningar i framtiden. Förändringarna gäller, efter förlängning, under hela 2021.

De tillfälliga bestämmelserna infördes hastigt efter en mycket kort beredningstid, samtidigt som inströmningen av nya ansökningar om ersättning ökade kraftigt hos arbetslöshetskassorna. Ärendetillströmningen fördelade sig inte proportionellt mellan arbetslöshetskassorna, utan ett mindre antal arbetslöshetskassor fick en betydande del av ärendeinflödet. Regelförändringar i arbetslöshetsförsäkringen brukar normalt genomföras med god framförhållning och arbetslöshetskassorna brukar därför ha stora möjligheter till utbildningsinsatser innan nya bestämmelser införs. Kombinationen av nya (tillfälliga) bestämmelser, hög ärendeinströmning och stora nyanställningar hos vissa arbetslöshetskassor ökar riskerna för felaktiga utbetalningar hos arbetslöshetskassorna temporärt. De arbetslöshetskassor som hade högst ärendeinströmning tvingades också i vissa fall att göra omfattande omprioriteringar av verksamheten till förmån för prövning av ersättningsärenden, vilket kan ha ökat risken för felaktig hantering som i sin tur leder till felaktiga utbetalningar inom annan ärendehandläggning.

När det gäller de tillfälliga bestämmelserna för företagare ser IAF att det finns en risk för olika tolkningar av reglerna, särskilt med tanke på att det saknas förarbeten och än så länge inte finns någon domstolspraxis. Här finns risk för felaktiga utbetalningar, antingen genom en för generös eller en för strikt tolkning av bestämmelserna.

8.2.2 Ändrade förhållanden hos Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser har sedan IAF:s omfattningsstudie centraliserats. Från att underrättelser tidigare hanterades av förmedlare på Arbetsförmedlingens kontor, centraliserades uppgiften istället till de nya enheterna Granskning och kontroll. Arbetsförmedlarna på kontoren blev därefter ansvariga för uppgiften att skicka så kallade manuella signaler till enheterna Granskning och



kontroll, som sedan utreder om det finns skäl att anta att en arbetssökande inte lever upp till kraven i bestämmelserna och att en underrättelse ska skickas till arbetslöshetskassan. I och med införandet sänktes trösklarna för förmedlarna att skicka information.

Arbetsförmedlingen skickar automatiska meddelanden till arbetslöshetskassan när den sökande inte lämnar in sin aktivitetsrapport. Automatiska meddelanden skickas även i vissa fall när den sökande inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning. Det här sker när den sökande övergår från en sökandekategori där de kan få ersättning (till exempel öppet arbetslös, timanställd eller deltidsarbetslös) till en sökandekategori där den sökande inte kan få ersättning (till exempel arbetssökande med förhinder och anställd i önskad omfattning).

Kontrollhandläggarna på enheterna Granskning och kontroll får information om ärenden som de ska hantera via automatiska och manuella signaler. Automatiska signaler skapas till exempel när den sökande inte kommer på ett inbokat möte eller tar kontakt med Arbetsförmedlingen.

Sedan införandet av enheterna Granskning och kontroll har antalet underrättelser som skickas till arbetslöshetskassorna ökat kraftigt. Det finns alltså förutsättningar för förbättring av den bristfälliga hanteringen av underrättelser, med en minskning av de felaktiga utbetalningarna som följd. En kommande rapport från IAF indikerar att så varit fallet.


Arbetsförmedlingen har även infört en automatisk och riskbaserad granskning av aktivitetsrapporter, som är en sortering mellan aktivitetsrapporter med hög respektive låg risk. Om aktivitetsrapporten har hög risk sorteras den till manuell granskning och om den har låg risk markeras den som automatiskt granskad. Det innebär att handläggarna kan fokusera på den manuella granskningen av aktivitetsrapporter med hög risk.⁷³

8.3 Beslutsrisker

Andra risker beror på att bestämmelserna är svårtolkade, vilket kan medföra att arbetslöshetskassorna tolkar bestämmelserna på ett felaktigt sätt. Införandet av tillfälliga regler innebär också en risk för felaktiga tolkningar eftersom komplexiteten ökar. Ett exempel är tolkningen av företagarreglerna eftersom de är komplicerade.

Den ersättningsökande kan också ha rätt till ersättning genom flera perioder med arbete som åtskiljs av överhoppningsbar tid. Den typen av ärenden innehåller

⁷³ Arbetsförmedlingen anger i nuläget att ungefär 40 procent av aktivitetsrapporterna markeras som automatiskt granskade.



bedömningar som i vissa fall kan vara komplicerade och uppgifterna för att styrka den överhoppningsbara tiden kan variera i kvalitet.

Dessutom kan bristande kontroller i handläggningen leda till felaktiga beslut.

8.4 Risker hos Arbetsförmedlingen

Slutligen finns det risker som har sitt ursprung i bristande kontroller hos Arbetsförmedlingen. Det kan handla om informationsunderskott, som till exempel kan inträffa om information som påverkar ersättningsrätten inte når arbetslöshetskassorna eller kommer in för sent.

Arbetsförmedlingen ska underrätta arbetslöshetskassan när den arbetssökande misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet. Enligt omfattningsstudien var en vanlig källa till felaktiga utbetalningar att underrättelser inte skickats till arbetslöshetskassorna när sökande inte sökt arbete aktivt. När omfattningsstudien genomfördes 2018 gjordes fortfarande bedömningar av sökaktiviteten av enskilda arbetsförmedlare på de lokala kontoren. Efter införandet av den automatiska och riskbaserade granskningen av aktivitetsrapporter, granskar enheterna Granskning och kontroll de aktivitetsrapporter som bedömts ha hög risk. De här förändringarna hos Arbetsförmedlingen borde ha minskat riskerna för de felaktiga utbetalningar som beror på bristande kontroll av den sökandes sökaktivitet.



Källor

Författningar

Regeringsformen (1974:152).

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK).

Förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo).

Förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor (LAKFo).

Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Förordningen (2021:1663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2017:2) om anmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen för rätt till ersättning vid arbetslöshet.

Offentligt tryck

Prop. 2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.

Direktiv 2018:8, En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster.

SOU 2019:59, Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

SOU 2020:37, Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

IAF:s rapporter

IAF 2009:15, Arbetslöshetskassorna och systematisk internkontroll.

IAF 2010:24, Arbetslöshetskassornas system och rutiner för internkontroll och informationssäkerhet.

IAF 2019:1, Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen.

IAF 2019:8, IAF:s granskningar av arbetslöshetsförsäkringen 2016-2018.

IAF 2020:8, Arbetsförmedlingens centralisering av kontrollarbetet.


IAF 2020:12, Arbetsförmedlingens automatiska beslut om sanktioner.

IAF 2020:15, Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2019 och 2020.

IAF 2020:16, IAF:s granskningar av arbetslöshetsförsäkringen 2016-2018.

IAF 2021:3, Implementering av Kundval Rusta och matcha Implementering av Kundval Rusta och matcha - Säkerställer Arbetsförmedlingen kontrollfunktionen?

IAF 2021:5, Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2020.



IAF 2021:7, Arbetsförmedlingens arbete med arbetssökandes handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2020 och 2021

Andra myndigheters rapporter

Brottsförebyggande rådet (Brå) 2007:23, Fusk med a-kassa – Motiv, omfattning och åtgärder.

Brå 2015:8, Intyget som dörröppnare till välfärdsystemet – en rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg.

Riksrevisionen 2018:27, A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten.

Övrigt

JO:s beslut den 20 april 2009, dnr 6048-2008 och den 16 juli 2010, dnr 5600-2009.

Postadress:
IAF
Box 210
641 22 Katrineholm

Telefon: 0150 - 48 70 00
Fax: 0150 - 48 70 02
E-post: iaf@iaf.se
Webbplats: www.iaf.se

