

Rapport 2022:13

Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen 2021



IAF:s tillsyn

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. Vi utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och gör uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen. Vi granskar Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen och av ärenden om återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program, samt av Arbetsförmedlingens utbetalningar av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Vidare granskar vi Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden om varning och avstängning från aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen och Försäkringskassans handläggning av ärenden om avstängning från sådan ersättning. Vi följer utvecklingen inom våra tillsynsområden och tar de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.

Vi verkar för att Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan tillämpar bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor samt i tillhörande förordningar och föreskrifter likformigt och rättvist. Vi verkar även för att säkerställa att arbetslöshetsersättning betalas ut endast till de personer som är berättigade till det.

Det gör vi bland annat genom att påtala de brister vi finner till de aktörer vi granskar, och Arbetsförmedlingen ska till regeringen och IAF redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller som man planerar att vidta med anledning av vår tillsyn. När det gäller arbetslöshetskassorna får vi dessutom meddela erinringar och förelägga en arbetslöshetskassa att vidta åtgärder.

Vi för statens talan i domstol och utfärdar föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringens område. Vi bidrar även till att förtydliga regelverket genom yttranden till bland annat Högsta förvaltningsdomstolen.



Förord

IAF har fått i uppdrag av regeringen att studera omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inom arbetslöshetsförsäkringen, enligt 7 § första stycket 3 förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdsystemet (förordningen om korrekta utbetalningar). I uppdraget anges att omfattningen av felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsersättning ska studeras empiriskt.

Resultatet av omfattningsstudierna ska redovisas till Ekonomistyrningsverket (ESV) och ligga till grund för den redovisning som ESV ska lämna till regeringen senast den 1 mars 2023, enligt 13 § samma förordning.

Arbetsförmedlingen och Sveriges a-kassor har faktagranskat rapporten.

Granskningen har genomförts av Niklas Ottosson, Elisabeth Frid och Anna Berg. I arbetet har även Tomas Brandt, Mirella Dizdar, Jessica Edelbro-Laurell, Tuula Forsberg, Robert Granat, Annika Hellberg, Christel Johansson, Pontus Lind, Sofia Lindberg, Patric Lindh, Maria Magnusson, Linda Nokkoudenmäki, Camilla Pettersson, Klara Pettersson och Dan Svensson deltagit.

Rapporten föredrogs av Niklas Ottosson. Vid den slutliga beredningen av ärendet deltog enhetscheferna Lena Byström, Catherine Carlberg och Jessica Idbrant. Generaldirektören vid IAF har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 29 november 2022

Mathias Wahlsten
Generaldirektör

Niklas Ottosson
Granskningsledare



Sammanfattning

IAF har fått i uppdrag av regeringen att empiriskt studera omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inom arbetslöshetsförsäkringen, enligt 7 § första stycket 3 förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdsystemet (förordningen om korrekta utbetalningar). I uppdraget ingick att uppskatta både de fel som kan studeras empiriskt och de fel där detta inte låter sig göras.¹

Rapporten besvarar följande frågor:

- Hur mycket arbetslöshetsersättning har betalats ut felaktigt under 2021?
- Hur stor del av de felaktiga utbetalningarna orsakas av Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna respektive de sökande?
- Vad orsakar de felaktiga utbetalningarna?

För att kunna presentera den totala omfattningen felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen har vi beräknat fel med hjälp av empiriska studier i form av ärendegranskningar och registerbaserade studier. Resultaten från de empiriska studierna har kompletterats med uppskattningar av felaktiga utbetalningar från risker som inte kunnat studeras empiriskt. Exempel på sådana risker är förekomst av oriktiga intyg eller intyg med felaktiga uppgifter. Samtliga studier handlar om kontroller och uppskattningar efter utbetald ersättning. Vi har bara studerat för mycket utbetald ersättning.

Felaktiga utbetalningar för 564 miljoner kronor under 2021

IAF uppskattar att de totala felaktiga utbetalningarna under 2021 var cirka 564 miljoner kronor, med ett osäkerhetsintervall på 379–770 miljoner kronor. Som andel av den totala ersättning som betalades ut under 2021 motsvarar de felaktiga utbetalningarna 2,6 procent, med ett osäkerhetsintervall på 1,8–3,6 procent. Uppskattningen av totalsiffran inkluderar både empiriskt studerade fel och uppskattningar av felaktiga utbetalningar på grund av risker som inte kunnat studeras empiriskt.

IAF uppskattar att arbetslöshetskassorna har orsakat 19 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar under 2021, med ett osäkerhetsintervall på 3–38 miljoner kronor. Motsvarande siffror för Arbetsförmedlingen är 217 miljoner kronor, med ett osäkerhetsintervall på 71–364 miljoner kronor. Ungefär 285 miljoner kronor

¹ Till exempel studier med hjälp av kvalitativa och kvantitativa datakällor.



bedömer vi att den sökande har orsakat, med ett osäkerhetsintervall på 262–325 miljoner kronor.

Av de felaktiga utbetalningarna som orsakats av de sökande bedömer vi att 125 miljoner kronor är misstänkt avsiktliga fel, med ett osäkerhetsintervall på 102–165 miljoner kronor. Dessutom finns en typ av fel som är inbyggd i försäkringen, så kallade förskottsfel. Vi beräknar att de felen är ungefär 43 miljoner kronor.

Bristande information är vanligaste felet

De felaktiga utbetalningarna har flera orsaker. Det rör sig framför allt om att den sökande inte anmäler ändrade förhållanden och att Arbetsförmedlingen inte skickar information som kan påverka rätten till ersättning till arbetslöshetskassorna. En mindre del av de felaktiga utbetalningarna orsakas av felaktiga beslut av arbetslöshetskassorna.

De felaktiga utbetalningarna har minskat

De felaktiga utbetalningarna under 2021 i förhållande till de totala utbetalningarna av arbetslöshetsersättning motsvarar 2,6 procent, med ett osäkerhetsintervall på 1,8–3,6 procent. Motsvarande andel i Delegationen för korrekta utbetalningars slutbetänkande var 3,9 procent av utbetald ersättning, med ett osäkerhetsintervall på 2,4–5,7 procent. Det innebär att de totala felaktiga utbetalningarna sedan dess minskat med ungefär 1,3 procentenhet. Minskningen gäller trots att ersättningsnivåerna var högre under 2021 än tidigare. Vi har i den här rapporten till skillnad från tidigare omfattningsstudie inte heller gjort något antagande om arbetssökandes handlingskorrigerings vid upprepade fel. Det här beror på att det saknas underlag för att avgöra om den arbetssökande faktiskt skulle korrigera sitt beteende om sanktion hade utdelats.



Innehåll

1	Inledning	10
1.1	Syfte	10
1.2	Övergripande metod	10
1.2.1	Studerade risker	11
1.3	Rapportens disposition	13
2	Aktuella bestämmelser och rollfördelning inom arbetslöshetsförsäkringen	14
2.1	Villkor för rätten till ersättning	14
2.2	Beräkning av ersättningens storlek	15
2.3	Sanktionsbestämmelser inom arbetslöshetsförsäkringen	16
2.3.1	Om den sökande missköter sitt arbetssökande	17
2.3.2	Om den sökande förlänger sin arbetslöshet	18
2.3.3	Om den sökande orsakar sin arbetslöshet	19
2.4	Bestämmelser om utbildning och arbetslöshetsersättning	19
2.5	Arbetsförmedlingen informerar arbetslöshetskassorna om de sökande som inte uppfyller kraven	20
2.6	Arbetslöshetskassorna utreder och beslutar om rätt till ersättning	21
3	Tidigare rapporter från IAF	23
4	Ärendegranskningar	26
4.1	Granskning av arbetslöshetskassornas förstagsångsprövningar	27
4.1.1	Uppgifter som kontrollerats i granskningen	27
4.2	Granskning av uteblivna signaler och underrättelser samt sanktioner	29
4.2.1	Granskning av Arbetsförmedlingens interna signaler	30
4.2.2	Granskning av inskrivna på Arbetsförmedlingen	32
4.2.3	Granskning av arbetslöshetskassornas handläggning av underrättelser och beslut om sanktion	35
5	Registerbaserade studier	37
5.1	Registeruppgifter om återkrav	37
5.1.1	Hur mycket återkräver arbetslöshetskassorna?	38
5.1.2	Varför återkrävs ersättning?	39
5.1.3	Misstänkt avsiktliga fel	40
5.2	Utsökning av felaktiga utbetalningar med maskininläring	41
5.2.1	Övergripande metod	41
5.2.2	Resultat	42
5.3	Utbildning under tid med arbetslöshetsersättning	42



6	Samlad bedömning av felaktiga utbetalningar	45
6.1	Arbetsförmedlingen	45
6.1.1	Manuella signaler skickas inte trots att de borde.....	46
6.2	Arbetslöshetskassorna	47
6.3	Sökande.....	48
6.3.1	Oriktiga intyg eller intyg med felaktigheter.....	49
6.3.2	Dolda hinder	50
6.3.3	Arbetsinkomster vid sidan av ersättning	51
6.3.4	Utbetalningar från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller CSN vid sidan av arbetslöshetsersättning	52
6.3.5	Dubbla utbetalningar av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning	52
6.4	Förskottsfel	54
6.5	Orsaksindelning	54
6.6	De totala felaktiga utbetalningarna	55
6.6.1	Empiriskt studerade risker	55
6.6.2	Risker som inte kunnat studeras empiriskt.....	55
6.6.3	Osäkerheter i totalsiffran.....	55
6.6.4	Jämförbarhet.....	56
6.7	Begränsningar och hinder	57
6.7.1	Sekretess för känsliga verksamhetskopplade uppgifter för arbetslöshetskassorna	57
6.7.2	IAF saknar möjlighet att ta del av arbetsgivardeklarationer	58
6.7.3	IAF saknar direktåtkomst till arbetslöshetskassornas system	58
6.7.4	Beslutet om vilka ersättningssystem som ska studeras måste komma tidigare 58	
7	Slutsatser och bedömningar	59
7.1	Arbetsförmedlingen	59
7.2	Arbetslöshetskassorna	60
7.3	Sökande.....	61
	Källor	62



Definitioner

Ersättningssökande

Person som får arbetslöshetsersättning. Benämns som sökande i rapporten.

Förstagångsprövning

En förstagångsprövning är arbetslöshetskassornas prövning av rätten till arbetslöshetsersättning för en sökande som inte tidigare har varit arbetslös eller som inte har rätt att återknyta till en tidigare period med arbetslöshetsersättning.

Dagpenning

Dagpenningen utgör den arbetslöses ersättningsnivå för de max fem dagar i veckan för vilka ersättning kan betalas ut.

Ärendegranskning

Granskning av ett slumpmässigt urval av ärenden. IAF granskar och bedömer beslut och underlag i ärendet samt dokumenterar granskningen i granskningsmallar. I den här omfattningsstudien ingår fyra olika ärendegranskningar.

Registerbaserad studie

Analys och studie av registerdata. I denna granskning har vi använt registeruppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatabas och registerdata från SCB.

Bedömningar och antaganden

De ärendegranskningar och registerbaserade studier vi har genomfört bygger på bedömningar och antaganden. En bedömning kan vara att Arbetsförmedlingen borde ha gjort något med hänsyn tagen till den information de haft vid tillfället.

Antaganden avser i regel användning av närliggande variabler för att kunna spegla vissa sakförhållanden i ett ärende. Ett exempel är ett antagande om att erhållna högskolepoäng speglar att personen lagt motsvarande tid på studier under samma termin.

Punktskattning

Punktskattningen är det totala värdet för hela populationen ärenden, uppräknat från vad vi funnit i det urval som vi har granskat. Ett exempel är det summerade beloppet av felaktiga utbetalningar för hela populationen av förstagångsprövningar.

Punktskattningen kompletteras alltid med ett konfidensintervall som beskriver den statistiska osäkerheten i skattningen, se definition av konfidensintervall.



Konfidensintervall

Ett konfidensintervall beskriver den statistiska osäkerhet som uppstår när ett slumpmässigt urval används för att dra slutsatser om en population. Konfidensintervallet anger ett spann inom vilket det sanna värdet för populationen finns med en viss konfidensnivå. Se nedan definition av konfidensnivå.

Konfidensnivå

Vi använder genomgående en konfidensnivå på 95 procent i omfattningsstudien. Det innebär att om vi skulle upprepa samma undersökning, skulle konfidensintervallet i 19 fall av 20 täcka in det sanna värdet för populationen.

Statistisk signifikans

En skillnad som är statistiskt säkerställd innebär att det är osannolikt att skillnaden beror på slumpmässig variation och vi kan konstatera att det finns en skillnad mellan grupperna. Om skillnaden inte är statistiskt säkerställd kan den bero på slumpmässig variation.

Uppskattning

I den här rapporten använder vi begreppet uppskattning när det gäller felaktiga utbetalningar som antingen delvis eller helt inte kunnat beräknas med empiriska metoder.

Osäkerhetsintervall

Vi använder begreppet osäkerhetsintervall för att beskriva osäkerheten i en uppskattning när den inte bygger på ett slumpmässigt urval. Detta berör de risker för felaktiga utbetalningar som inte har studerats empiriskt, där osäkerheten exempelvis har bedömts genom olika scenarier. Vi använder även begreppet osäkerhetsintervall för att beskriva osäkerheten när vi har slagit ihop flera olika källor, som ärendegranskning, registerbaserade studier och icke-empiriskt studerade risker.



1 Inledning

IAF har fått i uppdrag av regeringen att empiriskt studera omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inom arbetslöshetsförsäkringen, enligt 7 § första stycket 3 förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdsystemet (förordningen om korrekta utbetalningar). Empiriska studier är studier som baseras på datainsamling, exempelvis genom samkörning av registerdata eller kontroll av ett slumpmässigt urval av ärenden. Enligt uppdraget ska IAF använda lämpliga kvantitativa metoder, som är väl anpassade till ersättnings utformning vid genomförandet av de empiriska studierna. I uppdraget ingår att uppskatta både de fel som kan studeras empiriskt och de som inte kan det.

Enligt uppdraget ska IAF beakta resultaten av de studier som Ekonomistyrningsverket (ESV) genomför i samarbete med övriga berörda myndigheter, enligt 8 § förordningen om korrekta utbetalningar. Resultatet av IAF:s studie ska redovisas till ESV och ligga till grund för den redovisning som ESV ska lämna till regeringen senast den 1 mars 2023, enligt 13 § förordningen om korrekta utbetalningar.²

1.1 Syfte

Granskningen ger en aktuell bild av och möjlighet att uttala sig om omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inom arbetslöshetsförsäkringen. Granskningen besvarar följande frågor:

- Hur mycket arbetslöshetsersättning har betalats ut felaktigt under 2021?
- Hur stor del av de felaktiga utbetalningarna orsakas av Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna respektive de sökande?
- Vad orsakar de felaktiga utbetalningarna?

1.2 Övergripande metod

För att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen har vi behövt använda oss av flera olika metoder. I samtliga fall rör det sig om kontroller och uppskattningar efter att utbetalningarna har gjorts. Vi har bara gjort beräkningar och uppskattningar av för mycket utbetald

² Fi2021/03247, Fi2022/001 Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar.



arbetslöshetsersättning. Det ingår inte i det här uppdraget att studera om den sökande fått för lite ersättning utbetald.

IAF har granskat handläggningen i fyra moment inom arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens verksamhet under 2021 med hjälp av ärendegranskning. Vi har också samkört registerdata från IAF:s statistik- och tillsynsdatabas och data från Statistiska centralbyrån (SCB), för att undersöka omfattningen av utbetald arbetslöshetsersättning samtidigt som de sökande studerar. Vi har analyserat och kompletterat registerdata om arbetslöshetskassornas återkrav med orsaker till återkrav.

Vi har kontrollerat ärenden som vi har bedömt har hög risk för fel med hjälp av maskininläring. Ambitionen är att framöver använda resultatet från den typen av kontroller för att uppskatta omfattningen av oupptäckta fel under pågående ersättningsperiod.

Slutligen har vi bedömt rimligheten i de felaktiga utbetalningarna från ett fåtal risker som inte kan studeras empiriskt. Det rör sig om risker där det saknas komplett underlag för att kunna genomföra empiriska studier. Vi har dock i begränsad omfattning kunnat använda underlag från bland annat ärendegranskningar och maskininläringen.

1.2.1 Studerade risker

IAF har i en tidigare rapport identifierat flera risker för felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen.³ Riskerna har delats in i följande kategorier:

- uppgifter som behövs i handläggningen är felaktiga
- oanmälda eller ändrade förhållanden
- brister i Arbetsförmedlingens informationsdelning.


De här riskerna studeras till stor del i de moment som ingår i den här omfattningsstudien.

1.2.1.1 Orsaker till fel

Enligt regeringsuppdraget ska vår omfattningsstudie redovisas med åtminstone den detaljeringsgrad i fråga om indelning av orsaker till felen som användes i de omfattningsstudier som genomfördes inom ramen för Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.⁴ Redovisningen av felorsaker syftar till att

³ IAF Rapport 2021:9, *Identifierade risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen*.

⁴ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen Rapport 4, *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*.



kunna härleda var i ärendekedjan ett fel uppstår, vem som orsakar felet samt om felet som orsakas av de sökande är misstänkt avsiktliga eller inte. En gemensam orsaksindelning är också en förutsättning för att ESV ska kunna presentera en samlad analys av orsakerna för samtliga ersättningar och för att kunna göra jämförelser mellan ersättningar.

Vi har studerat följande orsaker till felaktiga utbetalningar:

- fel orsakade av den sökande (den sökande lämnar fel uppgifter vid ansökan eller har inte anmält ändrade förhållanden)
- fel orsakade av att det inte finns tillräckliga uppgifter i ärendet för att fatta beslut (arbetslöshetskassorna)
- fel på grund av att ändrade förhållanden inte är omhändertagna i handläggningen (Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna)
- fel beslut, trots tillräckliga och korrekta uppgifter i ärendet (Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna)
- fel i utbetalningen trots korrekt beslut (arbetslöshetskassorna)
- förskottsfel.

De felaktiga utbetalningarna indelade efter orsak redovisas i kapitel 6.

1.2.1.2 Fel som kan och inte kan beräknas

De situationer som kan leda till felaktiga utbetalningar som vi har studerat empiriskt och kan beräknas ingår i följande kategorier:

- utebliven information från Arbetsförmedlingen, till exempel underrättelser
- felaktig bedömning av handlingar för rätten till ersättning
- felaktig beräkning av dagpenning
- felaktiga bedömningar av sanktionsärenden
- utbildning vid sidan om arbetslöshetsersättning utan godkännande från arbetslöshetskassan.

Det finns även risker som vi inte har kunnat studera empiriskt.⁵ För att få fram omfattningen av felaktiga utbetalningar som följer av dessa risker har vi gjort flera uppskattningar av felaktiga utbetalningar. Det handlar om:

- manuella signaler som inte skickas trots att de borde och där sakförhållanden inte kan utläsas i daganteckningar
- oriktiga intyg eller intyg som innehåller felaktigheter, till exempel arbetsgivarintyg och läkarutlåtanden

⁵ Arbetslöshetskassorna har däremot tillgång till vissa av de här uppgifterna och använder dem i kontroller.



- dolda hinder, till exempel inte ordnad barntillsyn
- arbetsinkomster vid sidan av ersättning
- utbetalningar från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller Centrala studiestödsnämnden (CSN) vid sidan av arbetslöshetsersättningen
- dubbla utbetalningar av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

I kapitel 6 redovisar vi de felaktiga utbetalningar som vi har studerat både empiriskt och icke-empiriskt.

1.3 Rapportens disposition

Kapitel 2 beskriver de viktigaste villkoren för rätten till arbetslöshetsersättning och de grundläggande bestämmelserna för att beräkna storleken på arbetslöshetsersättningen. Vi beskriver också rollfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna inom arbetslöshetsförsäkringen.

Kapitel 3 redogör för tidigare rapporter som har relevans för den här omfattningsstudien.

Kapitel 4 redogör för resultatet av de fyra ärendegranskningar vid Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna som ingår i den här omfattningsstudien.

Kapitel 5 redogör för arbetslöshetskassornas återkrav under 2021 och orsaker till återkraven. Kapitlet redogör även för en studie som har undersökt möjliga felaktiga utbetalningar bland sökande som har studerat, i stället för att vara aktivt arbetssökande. Vi redovisar också en studie om felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning samtidigt som arbetslöshetskassorna har betalat ut aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. I kapitlet beskriver vi ett pilotprojekt som innebär att vi med hjälp av maskininlärning undersökt utbetalningar som borde ha lett till återkrav, men där inget återkrav har gjorts.

Kapitel 6 sammanfattar resultaten från studierna i kapitel 4 och 5 och kompletterar dem med uppskattningar av felaktiga utbetalningar från risker som inte har kunnat studeras på grund av bristen på underlag. I kapitlet jämförs omfattningsstudiens resultat med resultaten från IAF:s tidigare omfattningsstudie av felaktiga utbetalningar.

Kapitel 7 innehåller IAF:s slutsatser och bedömningar.



2 Aktuella bestämmelser och rollfördelning inom arbetslöshetsförsäkringen

I det här kapitlet beskriver vi de grundläggande bestämmelserna i arbetslöshetsförsäkringen och redovisar de viktigaste villkoren för rätten till arbetslöshetsersättning. I avsnittet beskriver vi också grundläggande bestämmelser för att beräkna storleken på arbetslöshetsersättningen. För att få en förståelse för hur arbetslöshetsförsäkringen är tänkt att fungera, beskriver vi rollfördelningen mellan Arbetsförmedlingens övergripande kontrollarbete och arbetslöshetskassornas handläggning av ansökan om arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetsförsäkringen är primärt en omställningsförsäkring vid arbetslöshet och omfattar både arbetstagare och företagare. Ersättning kan betalas ut både till hel- och deltidsarbetslösa. Försäkringen är tänkt att ge ett skydd vid förlorad arbetsinkomst på grund av arbetslöshet under en begränsad period och innehåller därför incitament för att omställningen ska ske så snabbt som möjligt. I lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten regleras de krav som ställs på arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning och Arbetsförmedlingens uppgifter inom kontrollarbetet samt arbetslöshetskassornas handläggning av ersättningsärenden. Arbetsförmedlingen ska inom ramen för sitt verksamhetsområde, säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.⁶

2.1 Villkor för rätten till ersättning

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 normalt omfattar ett års medlemskap i en arbetslöshetskassa eller anslutning till den kompletterande arbetslöshetskassan Alfa.⁷

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning krävs att den sökande uppfyller de allmänna villkoren i 9 § ALF. Den sökande ska

⁶ 4 § förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁷ Arbetslöshetskassan Alfa administrerar grundförsäkringen och försäkrar alla som vill ansluta sig till arbetslöshetskassan, oavsett yrke eller bransch. Alfa-kassans enda medlem är Sveriges a-kassor.



- 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
- även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande.

Förutom de allmänna villkoren ska den sökande också ha uppfyllt ett arbetsvillkor enligt 12 § ALF.⁸ Det innebär att den sökande under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde, under normala omständigheter, ska ha arbetat minst 6 månader och utfört arbete under minst 80 timmar per kalendermånad. Ett alternativ är att den sökande ska ha arbetat minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 månader, där arbetet inte understigit 50 timmar någon av dessa månader. 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.

Om det behövs, för att uppfylla arbetsvillkoret, kan tid när en sökande fullgjort totalförsvarsplikt eller fått föräldrapenningförmån jämföras med förvärvsarbete men sammanlagt under högst två kalendermånader.

Viss tid kan också räknas som överhoppningsbar tid när ramtiden fastställs. Då förlängs ramtiden med den överhoppningsbara tiden. Varje månad som kan förlänga ramtiden kallas överhoppningsbar. Vad som kan räknas som överhoppningsbar tid framgår av 16–17 a §§ ALF. Det kan till exempel vara styrkt sjukdom, vård av eget barn eller utbildning. Som mest får man hoppa över fem år.

Arbetslöshetskassan hämtar löpande uppgifter från Försäkringskassan och CSN om till exempel föräldrapenningförmåner, sjukpenning och utbetalt studiestöd.

2.2 Beräkning av ersättningens storlek

Arbetslöshetsförsäkringen är en veckoförsäkring, och maximalt kan fem ersättningsdagar i form av dagersättning betalas ut per vecka.⁹ Dagpenningen får inte lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av 12 månader har varit arbetslös 6 arbetsdagar (karensvillkor).¹⁰ Ersättningen är skattepliktig.

Den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen är 80 procent av tidigare lön, men det finns ett tak för ersättningen. Normalt är den maximala ersättningen 910 kronor

⁸ Tillfälliga regler i 12 § ALF gäller till och med den 1 januari 2023 som innebär att förvärvsarbetskravet sänks från 80 till 60 timmar, från 480 till 460 timmar och från 50 till 40 timmar.

⁹ 20 § ALF.

¹⁰ 21 § ALF. Två dagars karenstid enligt tillfälliga regler som gäller till och med den 1 januari 2023.



per utbetald ersättningsdag.¹¹ Efter att 100 ersättningsdagar betalats ut sjunker ersättningen till maximalt 760 kronor per dag.¹² Grundbeloppet är maximalt 365 kronor per dag.¹³ En ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen omfattar 300 dagar (gäller både grund- och inkomstbortfallsförsäkringen) och man kan inte få en ny ersättningsperiod utan att uppfylla ett nytt arbetsvillkor. Däremot kan ytterligare 150 ersättningsdagar lämnas utan att ett nytt arbetsvillkor uppfyllts, till den som har barn under 18 år. Ersättningsperioden blir då sammanlagt maximalt 450 dagar.¹⁴ Ersättning kan sökas för fem dagar per vecka genom att den sökande skickar in en tidrapport.

2.3 Sanktionsbestämmelser inom arbetslöshetsförsäkringen

I arbetslöshetsförsäkringen finns ett sanktionssystem som innebär att den sökande varnas eller stängs av från rätten till ersättning under en viss tid om hen inte uppfyller sina skyldigheter under perioden av arbetslöshet. Sanktionsreglerna är grupperade i ALF utifrån om den sökande misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet. Bestämmelserna brukar kallas åtgärds- eller sanktionstrappor eftersom sanktionerna trappas upp om den sökande upprepat bryter mot reglerna inom samma åtgärdsgrupp.¹⁵ Sanktionssystemet bygger på en uppfattning om att mildare, men mer frekvent förekommande sanktioner är effektivare när det gäller att understryka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring jämfört med mer ingripande sanktioner som tillämpas mer sällan.¹⁶

¹¹ 4 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo). Maximal ersättning är 1 200 kronor enligt tillfälliga regler som gäller till och med den 1 januari 2023.

¹² 4 § ALFFo. Ersättningen sjunker till 1 000 kronor per dag enligt tillfälliga regler som gäller till och med den 1 januari 2023.

¹³ 3 § ALFFo. Grundbeloppet är maximalt 510 kronor per dag enligt tillfälliga regler som gäller till och med den 1 januari 2023.

¹⁴ 22 § ALF.

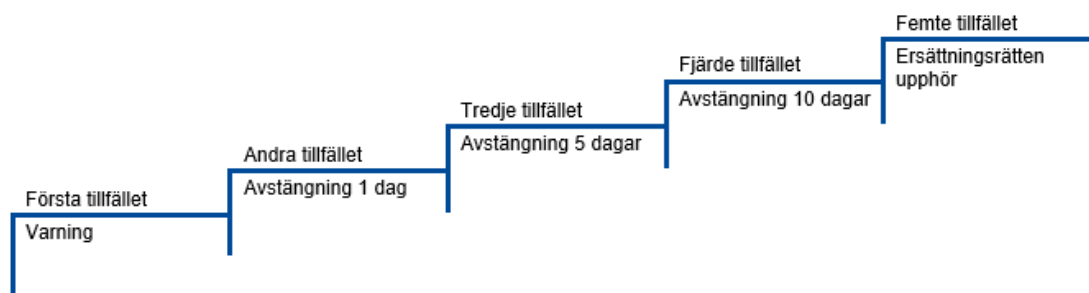
¹⁵ 43–43 b och 45 §§ ALF.

¹⁶ SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för Arbetslöshetsförsäkringen* s. 428.



2.3.1 Om den sökande missköter sitt arbetssökande

Figur 1: Sanktionstrappa för 43 § ALF.



För att visa att arbetssökandet inte missköts ställs det vissa krav på den sökande. Den sökande ska i en aktivitetsrapport regelbundet redovisa sina aktiviteter för att tas sig ur arbetslösheten. Utgångspunkten i aktivitetsrapporteringen ska vara den individuella handlingsplanen som upprättas av Arbetsförmedlingen.¹⁷ Den sökande ska redovisa sina aktiviteter minst en gång per månad. Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period som rapporten avser.¹⁸ Att missköta sitt arbetssökande kan vara att inte medverka till att upprätta en handlingsplan och att inte lämna in sin aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen i tid. Ytterligare exempel är att inte komma på ett bokat besök eller att inte ta en överenskommen kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör senast ett visst datum.

43 § första och andra stycket ALF
En sökande ska varnas om han eller hon

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 arbete, 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.

Om den sökande inte tidigare misskött sitt arbetssökande får hen först en varning. Om misskötsamheten upprepas vid flera tillfällen inom samma ersättningsperiod, ska den sökande stängas av från rätt till ersättning. Avstängningstiden ska vara en ersättningsdag vid det andra tillfället, fem ersättningsdagar vid det tredje tillfället och 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället. Vid ett femte fall av misskötsamhet under

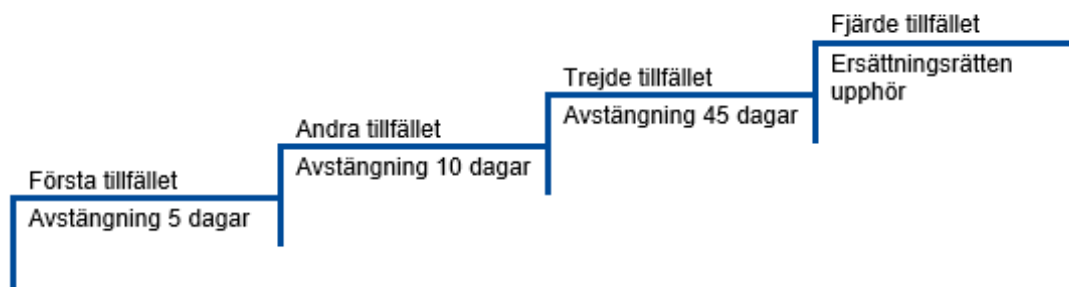
¹⁷ Enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell handlingsplan för inskrivna arbetssökande, och den arbetssökande ska medverka till upprättandet. Handlingsplanen innehåller den sökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning.

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

ersättningsperioden, har den sökande inte längre rätt till ersättning förrän hen på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.¹⁹

2.3.2 Om den sökande förlänger sin arbetslöshet

Figur 2: Sanktionstrappa för 43 a § ALF.



En sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar, om hen utan godtagbart skäl avvisat ett erbjudet lämpligt arbete, genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller 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 5 dagar vid första tillfället, 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid det tredje tillfället. Om den sökande upprepar det en fjärde gång under samma ersättningsperiod, har den sökande inte rätt till ersättning förrän hen på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.²⁰

43 a § första stycket 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.

¹⁹ 43 § ALF.

²⁰ 43 a § ALF.



2.3.3 Om den sökande orsakar sin arbetslöshet

Figur 3: Sanktionstrappa för 43 b § ALF.



En sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar, om hen utan giltig anledning lämnat sitt arbete, på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete, utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas, eller uppträtt på ett sådant sätt att 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 det arbetsmarknadspolitiska 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.²¹

43 b § första stycket 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.

2.4 Bestämmelser om utbildning och arbetslöshetsersättning

Som huvudregel gäller att arbetslöshetsersättning inte ska lämnas till personer som deltar i utbildning. Det framgår av 10 § första stycket ALF. Syftet med bestämmelsen är att man inte ska studera med finansiering från arbetslöshetsförsäkringen. I 14–16 §§ förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo) finns några

²¹ 43 b § andra och tredje stycket ALF.



undantag för att man ska kunna delta i utbildning i begränsad omfattning och samtidigt få arbetslöshetsersättning.

Bestämmelserna innebär i korthet att arbetslöshetsersättning kan betalas ut under en kortare period inom en och samma ersättningsperiod samtidigt som sökanden deltar i utbildning. Men det finns en risk att sökanden väljer att studera utan studiemedel och i stället söker arbetslöshetsersättning i strid med bestämmelserna.

Arbetslöshetskassorna kontrollerar också löpande utbetalningar av studiemedel till de som söker arbetslöshetsersättning.

Utbildning som får bedrivas jämsides med arbetslöshetsersättning är utbildning som förbättrar möjligheterna till omställning, utbildning som omfattar högst 50 procent av heltid och i vissa fall även heltidsutbildning. Det finns också flera villkor som måste vara uppfyllda. För utbildning som syftar till omställning gäller att arbetslöshetsersättning bara får lämnas för högst 15 ersättningsdagar och tiden med övrig utbildning får inte överstiga 20 veckor med arbetslöshetsersättning.

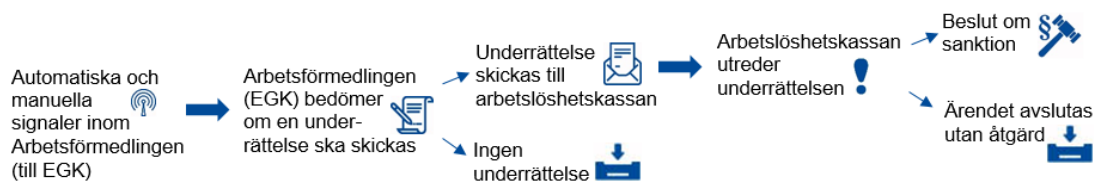
2.5 Arbetsförmedlingen informerar arbetslöshetskassorna om de sökande som inte uppfyller kraven

Ansvar för arbetslöshetsförsäkringen är delat mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Om det finns skäl att anta att en arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet, orsakar arbetslösheten eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning, ska Arbetsförmedlingen underrätta arbetslöshetskassan.²² Detta innebär att Arbetsförmedlingen har en kontrollfunktion inom arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetsförmedlingens enheter Granskning och Kontroll hanterar och bedömer manuella och automatiska så kallade signaler. Om enheterna Granskning och Kontroll bedömer att en sökande på något sätt inte levt upp till gällande bestämmelser ska de underrätta arbetslöshetskassan. Om den sökande inte har lämnat in någon aktivitetsrapport skickas inte någon signal till enheterna Granskning och Kontroll – i stället skickas en underrättelse automatiskt direkt till arbetslöshetskassan.

²² 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Figur 4: Hanteringen av signaler och underrättelser inom arbetslöshetsförsäkringen



Signaler skickas automatiskt till enheterna Granskning och Kontroll om den arbetssökande inte har besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen vid ett visst datum, givet att det finns ett datum som är registrerat i Arbetsförmedlingens informationssystem AIS. Datumet som har lagts in där kan bygga på en överenskommelse eller att en kallelse har skickats ut till den arbetssökande.

Aktivitetsrapporter genomgår en automatisk och riskbaserad kontroll, vilket kan leda till att en signal automatiskt genereras om en aktivitetsrapport bedöms ha hög risk för att innehålla något som Arbetsförmedlingen kan behöva agera på. Manuella signaler skickas när en arbetsförmedlare kan finna anledning att anta att den arbetssökande inte lever upp till bestämmelserna i ALF. Signaler ska också skickas när en arbetsförmedlare bedömer att en arbetssökande åter uppfyller de allmänna villkoren, samt under signalorsaken övrigt när en arbetsförmedlare vill komplettera med nya uppgifter till en tidigare skickad signal eller underrättelse.

Om en kontrollhandläggare på någon av enheterna Granskning och Kontroll bedömer att det finns skäl att anta att en arbetssökande inte levt upp till bestämmelserna i ALF, skickas en underrättelse till arbetslöshetskassan.

2.6 Arbetslöshetskassorna utreder och beslutar om rätt till ersättning

Arbetslöshetskassorna kontrollerar och utreder om villkor för ersättning är uppfyllda när någon ansöker om arbetslöshetsersättning. Exempel på uppgifter som är aktuella i handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen är arbetad tid, inkomstuppgifter, uppgifter om sjukdom, föräldraledighet, anställningstid eller uppgifter om utbildning och företagande.

Figur 5: Exempel på vad som prövas vid en ansökan om arbetslöshetsersättning.



Arbetslöshetskassorna får information från olika intyg, den sökande och Arbetsförmedlingen. Uppgifter om andra ersättningar hämtas in från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller CSN, via elektroniskt informationsutbyte. Uppgifter om inkomst och arbetad tid hämtas primärt från arbetsgivarintygen. Arbetsgivardeklarationen från Skatteverket kan användas för att göra en rimlighetsbedömning av den inkomst som finns arbetsgivarintyget.

Sammantaget kan underlagen ge handläggaren en överblick över vilken typ av ärende det handlar sig om och vilka kontroller som är lämpliga att genomföra. Underlagen kan också visa eventuella motstridigheter som ger behov av ytterligare underlag eller kontroller.

Det är också arbetslöshetskassornas uppgift att besluta om den sökandes rätt till ersättning ska påverkas av att den sökande missköter sitt arbetssökande, förlänger eller orsakar sin arbetslöshet eller inte lever upp till de allmänna villkoren. Informationen om de här sakförhållandena kommer i regel från Arbetsförmedlingen. Arbetslöshetskassan är däremot inte bunden av den sanktionsgrund som angetts i underrättelsen från Arbetsförmedlingen, utan ska fatta beslut utifrån sin egen utredning.



3 Tidigare rapporter från IAF

IAF har genomfört en omfattningsstudie av felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen tidigare och presenterat resultatet i en rapport.²³ Dessutom har IAF gjort flera studier som antingen direkt eller indirekt berör frågor om felaktiga utbetalningar. I det här kapitlet redovisar vi kortfattat resultaten från ett urval av relevanta rapporter.

Rapport 2019:1 Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen

IAF genomförde under 2018 en omfattningsstudie inom arbetslöshetsförsäkringen, för att uppskatta hur stora de felaktiga utbetalningarna var inom arbetslöshetsförsäkringen. Omfattningsstudien redovisades i en egen rapport och var även underlag till Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (FI 2016:07).

Omfattningsstudien bestod av ett antal moment:

- slumpmässiga kontroller av ärenden med beviljade ersättningsperioder
- slumpmässiga kontroller av ärenden med avslagna ersättningsperioder
- samkörning av register för att upptäcka utbildning och företagande som inte anmälts till arbetslöshetskassan i ärenden där ersättning har betalats ut
- registerdata över återkravsärenden.

IAF uppskattade då att de totala felaktiga utbetalningarna var 261–553 miljoner kronor 2017, och förutsatte då att den sökande ändrade sitt beteende efter att ha fått en sanktion. Det motsvarade 2,2–4,6 procent av den arbetslöshetsersättning som betalades ut 2017.


Rapport 2021:14 Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?

Med hjälp av två enkätundersökningar granskade IAF hur många signaler och underrättelser som Arbetsförmedlingen inte hade skickat trots att de borde.

Den ena enkäten ställdes till arbetsförmedlare som har i uppgift att skicka signaler till enheterna Granskning och kontroll, bland annat när det kan finnas anledning att anta att en sökande inte lever upp till regelverket.²⁴ IAF uppskattade att 12 procent av arbetsförmedlarna vid något tillfälle under den undersökta tremånadersperioden hade

²³ Rapport 2019:1, *Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen*.

²⁴ Arbetsförmedlarna ska även skicka signaler när de bedömer att en arbetssökande åter uppfyller de allmänna villkoren, vilka är exkluderade ur rapporten. Vidare kan arbetsförmedlarna skicka signaler under signalorsaken övrigt, till exempel för att komplettera en tidigare skickad signal eller underrättelse med ny information.



avstått från att skicka en signal. Andelen signaler som arbetsförmedlarna avstod från att skicka uppskattades till ungefär 4 procent av samtliga manuellt skickade signaler under mars–maj 2021.

Den andra enkäten skickades till kontrollhandläggarna vid Arbetsförmedlingens enheter Granskning och kontroll som arbetar med att skicka underrättelser. IAF beräknade att 9 procent av kontrollhandläggarna vid något tillfälle under den undersökta tremånadersperioden hade avstått från att skicka en underrättelse. Andelen underrättelser som Arbetsförmedlingen avstod från att skicka var ungefär 0,1 procent av samtliga manuellt hanterade underrättelser under mars–maj 2021. Detta var en klar förbättring jämfört med en rapport från 2018 om samma tema.

Rapport 2021:12 Fungerar Arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?

IAF konstaterade att Arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter fungerade tillfredställande i stort när det gäller kriterier för den automatiska och riskbaserade granskningen och att den manuella hanteringen av aktivitetsrapporter oftast sker enhetligt. Tiden från inskickad aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingens granskning hade minskat till en rimlig nivå och kravet på antalet sökta arbeten hade ökat.

Däremot riktade IAF en anmärkning till Arbetsförmedlingen på grund av uteblivna underrättelser till arbetslöshetskassorna i drygt en procent av fallen på grund av att den sökande inte aktivt sökt arbete. IAF identifierade också ett antal utvecklingsområden i granskningen. Det handlade om att det kan ta lång tid för Arbetsförmedlingen att identifiera att arbetssökande behöver stöd och att informationen till arbetssökande om sökintervall i vissa fall är otydlig.

Rapport 2021:9 Identifierade risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen

IAF fick i uppdrag av regeringen att identifiera risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen.²⁵ IAF bedömde att det finns en betydande risk för att uppgifter som behövs i handläggningen inom arbetslöshetsförsäkringen är felaktiga. Mängden egeninlämnade uppgifter från den sökande tillsammans med ett förhållandevis stort antal bedömningar i handläggningen innebär en generell risk för felaktiga utbetalningar. Felaktig information från tredje part kan också leda till felaktiga utbetalningar eftersom uppgifterna ligger till grund för beslut om ersättnings storlek.

²⁵ A2022/00131 Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, 2022-01-27.



Risken för oanmälda eller förändrade förhållanden bedömdes vara betydande. Den sökande är skyldig att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till ersättning, men arbetslöshetskassorna är beroende av att den sökande själv förstår när hen ska rapportera in de ändrade förhållandena.

Även brister i beslut är en betydande risk inom arbetslöshetsförsäkringen, på grund av att vissa bestämmelser är svårtolkade. Ett exempel är tolkningen av företagareglerna men även införande av tillfälliga regler innebär en ökad risk för felaktiga tolkningar.

Brister i kontrollen av arbetssökanden hos Arbetsförmedlingens bedömdes också vara en betydande risk inom arbetslöshetsförsäkringen. Det kan handla om att nödvändig information som påverkar ersättningsrätten inte når arbetslöshetskassorna.

Rapport 2022:4 Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna 2021 och 2020

IAF fick i uppdrag av regeringen att analysera de upptäckta felaktiga utbetalningarna från arbetslöshetskassorna. Rapporten sammanfattar arbetslöshetskassornas återkrav under 2020 och 2021. Dessutom redovisas återbetalningar av återkrävd ersättning och antalet polisanmälningar. I rapporten framgår att andelen ersättning som återkrävs har ökat marginellt under 2021 jämfört med tidigare år.

Rapport 2022:12 Återkrav från arbetslöshetskassorna – Utveckling, omfattning och orsaker

IAF har genomfört en så kallad temamodellering för att ta reda på orsakerna bakom arbetslöshetskassornas återkrav. Analysen omfattade ungefär 38 000 återkravs brev från 18 av de totalt 24 arbetslöshetskassorna.

Den vanligaste orsaken till att sökande fått ett återkrav är att redovisningen i tidrapporten varit felaktig. Andra orsaker som var vanligt förekommande var att den sökande inte stått till arbetsmarknadens förfogande eller fått dubbel ersättning, till exempel sjukersättning samtidigt som arbetslöshetsersättning betalats ut.

4 Ärendegranskningar

I det här kapitlet redogör vi för omfattningsstudiens fyra ärendegranskningar. Granskningarna har gjorts i syfte att undersöka förekomsten av fel i Arbetsförmedlingens respektive arbetslöshetskassornas handläggning under 2021. Samtliga ärendegranskningar är baserade på slumpmässiga urval av ärenden.

Felaktiga utbetalningar på grund av fel i arbetslöshetskassornas förstagångsprövningar beräknas till 13 miljoner kronor under 2021, med ett konfidensintervall på 0,1–28 miljoner kronor. Felaktiga utbetalningar på grund av att Arbetsförmedlingen inte skickat underrättelser till arbetslöshetskassorna trots manuell signal, beräknas till 5 miljoner kronor under 2021, med ett konfidensintervall på 1–11 miljoner kronor. Felaktiga utbetalningar på grund av att underrättelser inte skickats under pågående inskrivningsperiod på Arbetsförmedlingen beräknas till 212 miljoner kronor under 2021, med ett konfidensintervall på 71–353 miljoner kronor. Felaktiga utbetalningar på grund av uteblivna beslut om sanktioner från arbetslöshetskassorna beräknas till 6 miljoner kronor 2021, med ett konfidensintervall på ungefär 3–10 miljoner kronor.

IAF har genomfört flera ärendegranskningar för att söka ut fel som inte kan hittas via tillgängliga registerdata. Ärendegranskningarna har haft som syfte att söka ut fel i Arbetsförmedlingens respektive arbetslöshetskassornas handläggning under 2021. En ärendegranskning innebär att ett urval av ärenden granskas i detalj. En styrka med den metoden är att komplexa samband kan hittas och utredas. Samtidigt kan bara ett mindre antal ärenden granskas, eftersom metoden kräver mycket personalresurser i anspråk. Statistiska metoder måste också användas för att göra en uppskattning av hur stora de felaktiga utbetalningarna är sett till samtliga ärenden av samma typ.

En ärendegranskning inriktades på arbetslöshetskassornas handläggning av förstagångsprövningar med fokus på den sökandes rätt till ersättning. För att studera Arbetsförmedlingens kontrollarbete har två av ärendegranskningarna inriktats på Arbetsförmedlingens hantering av manuella signaler till enheterna Granskning och Kontroll och underrättelser till arbetslöshetskassorna enligt bestämmelserna.²⁶ Den första av de här ärendegranskningarna riktades in på ärenden där en manuell signal hade skickats, men där ingen underrättelse hade skickats till arbetslöshetskassan. Den andra riktades in på den löpande handläggningen av pågående ärenden hos Arbetsförmedlingen, med fokus på om signaler och underrättelser hade skickats när de borde ha skickats. Vi har därefter beräknat felaktiga utbetalningar när uteblivna underrättelser har lett till att en sanktion felaktigt uteblivit. Slutligen har en

²⁶ 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.



ärendegranskning gjorts av underrättelser där arbetslöshetskassorna beslutat att inte dela ut någon sanktion.

4.1 Granskning av arbetslöshetskassornas förstagångsprövningar

En förstagångsprövning är en prövning av rätten till arbetslöshetsersättning för en sökande som inte tidigare har varit arbetslös eller som inte har rätt att återknyta till en tidigare period med arbetslöshetsersättning. I granskningen av förstagångsprövningar har vi gjort en rimlighetsbedömning av arbetslöshetskassornas beräkning av den sökandes dagpenning. Vi har kontrollerat att det finns dokumenterade uppgifter i ärendet och att alla aspekter av regelverket har beaktats. Vi har också kontrollerat att dagpenningen har beräknats till rätt nivå.

4.1.1 Uppgifter som kontrollerats i granskningen

Det första steget i vår kontroll av förstagångsprövningar är att kontrollera om den sökande har rätt till arbetslöshetsersättning över huvud taget. Den sökande ska vara inskriven på Arbetsförmedlingen och ha ett arbetsutbud på minst 3 timmar varje arbetsdag och minst 17 timmar i veckan och inte ha något annat hinder för att ta ett arbete.²⁷ Om den sökande har beviljats inkomstrelaterad ersättning ska hen också uppfylla ett medlemsvillkor, vilket innebär att den sökande ska ha varit medlem i arbetslöshetskassan under minst ett år.

Som huvudregel gäller också att den sökande inte får vara studerande eller företagare, men undantag finns. Därför måste en bedömning av rätten till arbetslöshetsersättning göras i det enskilda fallet om den sökande är studerande eller företagare.²⁸

IAF har också granskat om det i ärendet förekommer något förhållande som gör att den sökande borde ha fått sänkt ersättning under ersättningsperioden. Det kan till exempel handla om att den sökande uppgett att hen har fått pension utbetald. IAF har inte möjlighet att på egen hand göra kontroller om den sökande fått ersättning av till exempel föräldrapenning eller studiemedel samtidigt som ersättning betalats ut av en arbetslöshetskassa.

Om den sökande har sagt upp sig själv, har IAF granskat om arbetslöshetskassan har utrett om den sökande har haft giltig anledning att lämna sitt arbete. Det kan finnas

²⁷ 9 § ALF.

²⁸ 34–37 §§ ALF, 10 § ALF och 14–16 §§ ALFFo. Tillfälliga regler gäller för företagare till och med den 1 januari 2023.

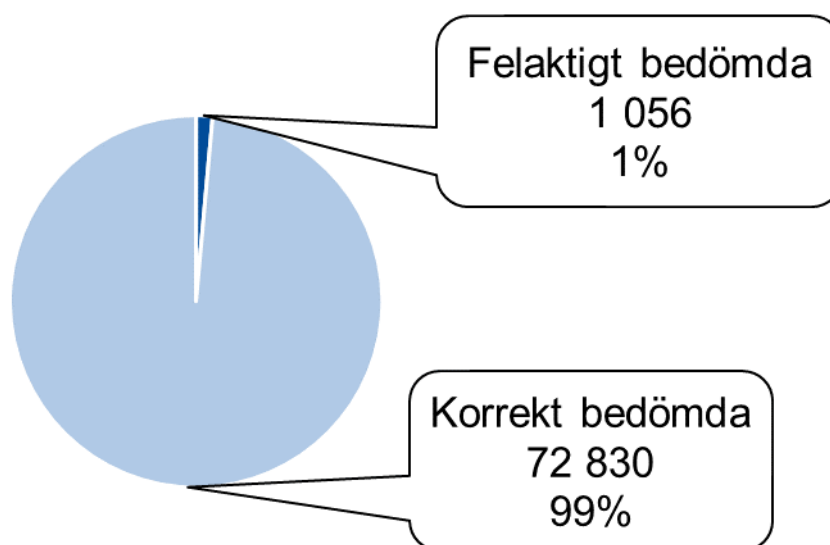
flera giltiga anledningar att lämna sitt arbete. Till exempel vid sjukdom krävs ett läkarintyg som styrker sjukdomen. Ett sådant läkarintyg ska vara utfärdat innan anställningen har upphört. Om så inte är fallet ska arbetslöshetskassan stänga av den sökande från arbetslöshetsersättning i 45 dagar, som huvudregel.²⁹

Om arbetslöshetskassan inte har tagit hänsyn till alla bestämmelser eller om vi har bedömt att beräkningen av dagpenningen är orimlig, har vi kontrollräknat ärendet. Om dagpenningen har blivit för högt räknad, har skillnaden ingått i den totala sammanställningen av felaktiga utbetalningar.

4.1.1.1 Felaktiga utbetalningar på grund av fel i förstagångsprövningar

Av 630 granskade förstagångsprövningar fanns det felaktigheter i 9 förstagångsprövningar. Det motsvarande drygt en procent av de granskade ärendena. Av de totala antalet ärenden om 72 830 förstagångsprövningar, motsvarar det 1 056 felaktigt bedömda förstagångsprövningar, med ett konfidensintervall på 372–1 739 ärenden.

Figur 6: Felaktigt och korrekt bedömda förstagångsprövningar, antal och andel av samtliga förstagångsprövningar.



Hur mycket arbetslöshetsersättning som betalats ut felaktigt varierar stort mellan de felaktiga ärendena. I ett av ärendena hade normalarbetstiden fastställts för högt samtidigt som normalinkomsten var för låg. Det ledde till att 149 kronor betalades ut felaktigt. I ett annat ärende hade en 45 dagars avstängning på grund av egen uppsägning uteblivit, vilket lett till att 45 000 kronor betalats ut felaktigt.

De totala felaktiga utbetalningarna på grund av fel i förstagångsprövningar under 2021 räknas upp till 13 miljoner kronor, med ett konfidensintervall på 0,1–28

²⁹ 43 b § ALF.



miljoner kronor.³⁰ Det finns ingen statistiskt signifikant skillnad mellan kvinnliga och manliga sökande när det gäller felaktigt utbetald ersättning.

4.2 Granskning av uteblivna signaler och underrättelser samt sanktioner

Arbetslöshetskassorna är beroende av information från Arbetsförmedlingen för att kunna fatta korrekta beslut i ersättningsärenden och bedöma om det är aktuellt att besluta om eventuella sanktioner till de arbetssökande. Arbetsförmedlingen ska skicka underrättelser om den arbetssökande inte lever upp till de allmänna kraven för att vara ersättningsberättigad, om den arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten.³¹

Uteblivna underrättelser från Arbetsförmedlingen kan leda till felaktiga utbetalningar. De uteblivna underrättelserna innebär att arbetslöshetskassorna inte får information om sakförhållanden som skulle kunna påverka rätten till ersättning och därför inte kan besluta om avstängning när det är befogat.

Det är däremot inte alla uteblivna underrättelser som leder till felaktiga utbetalningar. I vissa fall har sökande inte sökt ersättning under den aktuella tidsperioden. I andra fall skulle underrättelsen, om den hade skickats, bara lett till en varning, eftersom den sökande inte tidigare fått någon sanktion. Vi har därför i beräkningen av felaktiga utbetalningar tagit hänsyn till var i sanktionstrappan den arbetssökande befunnit sig och hur många avstängningsdagar som borde ha beslutats. De uteblivna underrättelserna kan därmed leda till både att mindre belopp betalas ut felaktigt och att omfattande belopp betalas ut felaktigt beroende på var i sanktionstrappan den sökande befinner sig.

Uteblivna underrättelser som borde ha skickats tidigare än under vår undersökningsperiod 2021 kan i vissa fall orsaka felaktiga utbetalningar långt senare, om den sökande till exempel missköter sitt arbetssökande vid ett senare tillfälle. I följande kapitel har vi valt att följa ärenden fram till och med den 18 september 2022. På så sätt gör vi en uppskattning av de felaktiga utbetalningar som uppstått på grund av uteblivna underrättelser eller uteblivna sanktionsbeslut under 2020 med följd att ersättning sedan betalats ut felaktigt under 2021.

³⁰ Konfidensintervallets nedre gräns är i realiteten beräknat till ett negativt värde. Den har här därför justerats till de felaktiga utbetalningar som konstaterats i urvalet.

³¹ 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.



4.2.1 Granskning av Arbetsförmedlingens interna signaler

Vi har granskat ett urval av manuella signaler som skickats till enheterna Granskning och Kontroll, men som inte resulterat i en underrättelse till arbetslöshetskassan. Vi har bedömt om enheterna Granskning och Kontroll bedömning att inte underrätta arbetslöshetskassan har varit korrekt.

Vi har hämtat in uppgifter om orsaker till att signaler skickats till enheterna Granskning och Kontroll och motiveringar för att underrättelser inte skickats vidare till arbetslöshetskassorna i enskilda ärenden.³²

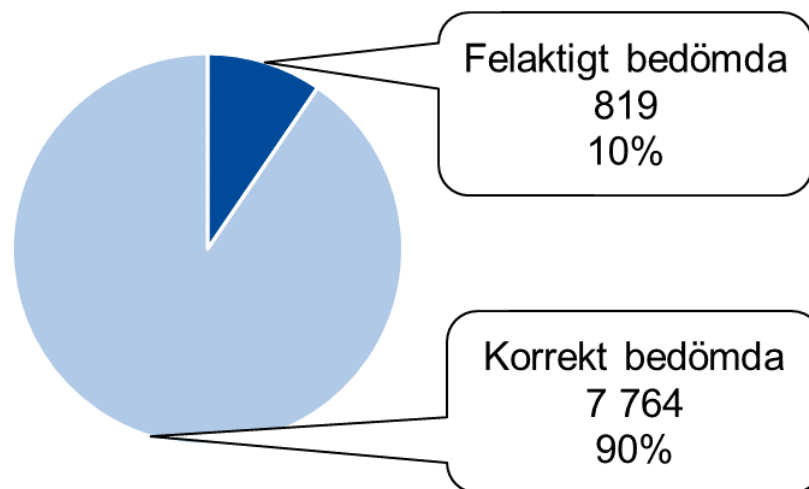
Totalt har vi granskat 1 200 signaler. Bland de granskade ärendena finns ett stort antal som bedömts vara övertäckning – 256 signaler. Övertäckningen har sin grund i att signaler ibland inte rör ett nytt sakförhållande som kan ha inverkan på rätten till ersättning, utan i stället är en komplettering till ett befintligt ärende, där det redan har skickats en underrättelse. I vissa fall har en underrättelse också skickats för sakförhållandet, men där det inte varit möjligt att uttyda det här i data. Utöver övertäckningen var två ärenden bortfall. Hur vi hanterade övertäckningen redovisas i mer detalj i bilagorna *Statistikens framställning* och *Kvalitetsdeklaration*.

4.2.1.1 Felaktiga utbetalningar vid utebliven underrättelse när signal skickats av arbetsförmedlare

Av de 942 granskade signalerna som har kunnat bedömas, har Arbetsförmedlingen felaktigt inte skickat underrättelse i 249 fall. Uppräknat till samtliga manuella signaler som rörde ett nytt sakförhållande var det mellan 550 och 1 088 fall där underrättelser felaktigt uteblev, med en punktskattning på 819 fall. Siffrorna ska ses i förhållande till de totalt 8 583 manuellt skickade signaler som rörde ett nytt sakförhållande.

³² Beställt 6:e maj 2022 med komplettering 23:e maj 2022.

Figur 7: Signaler där det var felaktigt och korrekt att inte skicka underrättelse, antal samt andel av samtliga manuella signaler som rörde ett nytt sakförhållande.³³




Av de 249 signalerna när underrättelse felaktigt uteblev handlade 229 fall om att den sökande misskött sitt arbetssökande på något av de sätt som anges i 43 § ALF. Många av fallen handlade om sökande som inte har valt leverantör inom tjänsterna Stöd och matchning eller Rusta och Matcha inom utsatt tid, trots att det funnits som en obligatorisk aktivitet i den sökandes handlingsplan.³⁴ Flera fall handlade också om att den sökande inte har hört av sig trots att det fanns en kallelse till bokad möte och där underrättelse inte har skickats. I vissa fall handlade mötet om att välja leverantör. I 1 av de 249 fallen hade en sökande förlängt eller orsakat sin arbetslöshet (43 a–b §§ ALF) och i 19 fall hade de sökande inte uppfyllt de allmänna villkoren (9 § ALF). Exempel som berörde de allmänna villkoren var fall där det framkom att den sökande deltagit i på ett eller annat sätt varit förhindrad eller inte varit nåbar för Arbetsförmedlingen och där enheterna Granskning och Kontroll borde påtalat för arbetsförmedlaren att byta den sökandes sökandekategori. De 249 uteblivna underrättelserna rörde totalt 232 ersättningstagare.

Av de 249 uteblivna underrättelserna skulle 161 lett till minst en dags avstängning. De felaktiga utbetalningarna som beror på att Arbetsförmedlingen skickat manuella signaler som inte lett till en underrättelse under 2021, beräknas till ungefär 5 miljoner kronor, med ett konfidensintervall på 1–11 miljoner kronor.³⁵ Det finns ingen

³³ Om andelen felaktiga signaler beräknas för signalerna i urvalet blir andelen högre än andelen som visas i figuren för samtliga signaler. Det beror på att vi har använt ett stratifierat urval. Andelen som vi redovisar i figuren är därmed en korrekt representation av andelen bland samtliga manuella signaler som rörde ett nytt sakförhållande.

³⁴ Det här har sedan november 2021 stärkts upp i handläggarsstödet. Enheterna Granskning och Kontroll skickar sedan dess underrättelse för detta sakförhållande.

³⁵ Konfidensintervallets nedre gräns är i realiteten beräknat till ett negativt värde. Den har här därför justerats till de felaktiga utbetalningar som konstaterats i urvalet.



statistiskt signifikant skillnad mellan kvinnliga och manliga sökande när det gäller felaktigt utbetald ersättning.

4.2.2 Granskning av inskrivna på Arbetsförmedlingen

I den här granskningen undersökte vi om Arbetsförmedlingen underrättat arbetslöshetskassorna när det funnits skäl att anta att en sökande inte uppfyllde villkoren i försäkringen.

I granskningen av inskrivna på Arbetsförmedlingen undersökte vi om det fanns obligatoriska besök eller kontakter planerade för den arbetssökande. Om den arbetssökande inte besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen undersökte vi om Arbetsförmedlingen skickat en underrättelse till arbetslöshetskassan.

Vi granskade också om den arbetssökande skickat in aktivitetsrapporten i tid, förutsatt att den arbetssökande var rapporteringsskyldig. Om den arbetssökande inte aktivt rapporterat i tid granskade vi om Arbetsförmedlingen hade skickat en underrättelse till arbetslöshetskassan.

Vi har också undersökt innehållet i de aktivitetsrapporter som kommit in till Arbetsförmedlingen och bedömt om en underrättelse borde ha skickats till arbetslöshetskassan. Vi har utgått från både automatiskt och manuellt granskade rapporter. Utifrån innehållet i aktivitetsrapporten har vi bland annat bedömt om den arbetssökande aktivt sökt lämpliga arbeten och redovisat att de genomfört obligatoriska aktiviteter.

IAF har i bedömningen av aktivt arbetssökande kontrollerat om den sökande:

- har rapporterat något om sökta arbeten, lämnade intresseanmälningar eller skickade CV i aktivitetsrapporten
- bara har sökt arbeten som inte är lämpliga (uppenbart olämpliga, till exempel krav på licens eller legitimation) eller inte sökt tillräckligt många lämpliga arbeten
- har rapporterat sökta arbeten, lämnade intresseanmälningar eller skickade CV som inte avser rätt rapporteringsmånad
- har sökt uppenbart identiska arbeten flera månader i rad

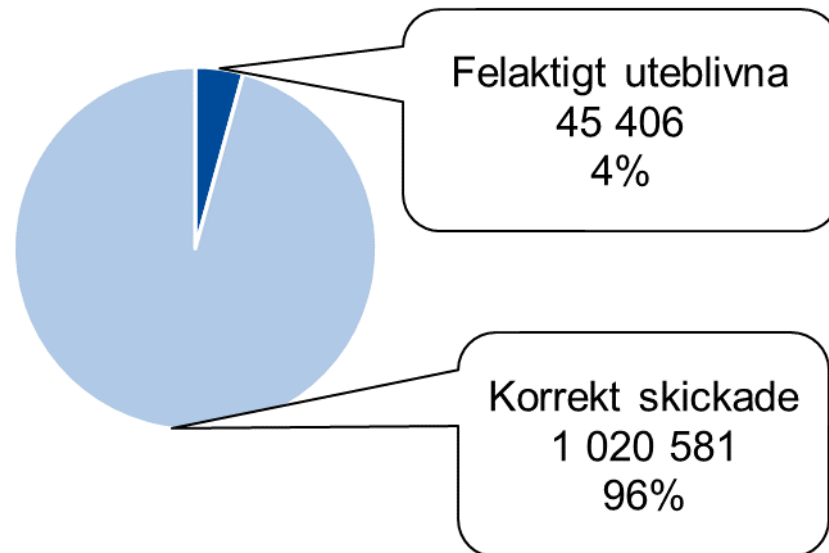
Vid bedömningen av antalet sökta arbeten har vi huvudsakligen följt de kriterier som Arbetsförmedlingen använde under 2021. Vi har även granskat om det fanns andra uppgifter som borde ha lett till en underrättelse, till exempel att den sökande inte står till arbetsmarknadens förfogande på grund av utbildning.

4.2.2.1 Felaktiga utbetalningar vid uteblivna underrättelser från Arbetsförmedlingen

Totalt har vi hittat 123 fel i form av uteblivna signaler eller underrättelser i de granskade ärendena. Det motsvarar ungefär 45 400 uteblivna underrättelser, med ett

konfidensintervall på 34 800–56 000 uteblivna underrättelser. Det ska jämföras med de ungefär 118 000 underrättelser som skickades för 9 § ALF och strax över 900 000 underrättelser som skickades för 43 § och 43a–b §§ ALF för personer med arbetslöshetsersättning.³⁶

Figur 8: Felaktigt uteblivna och korrekt skickade underrättelser från Arbetsförmedlingen.




Vi bedömer att Arbetsförmedlingen missat att skicka underrättelser vid 25 uteblivna besök eller kontakter i de 642 ärenden som vi har granskat.

Vi har även uppmärksammat att 279 sökande under den aktuella granskningsperioden helt saknade överenskomna bokade besök och kontakter med Arbetsförmedlingen. I vissa fall fanns det däremot rekommenderade aktiviteter att ta kontakt med Arbetsförmedlingen och i vissa fall har den sökande tagit kontakt med Arbetsförmedlingen spontant. Av de sökande utan inbokade besök och kontakter hade 91 av dem fått 90–279 dagar med ersättning utbetald under 2021.

Vi har noterat att Arbetsförmedlingen fortfarande flyttar fram datum för aktivitetsrapportering, genom en så kallad enskild överenskommelse, utan stöd i bestämmelserna. Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den månad rapporten avser.³⁷ Vi bedömer att underrättelser borde ha skickats till arbetslöshetskassan i 14 fall på grund av att den sökande inte har aktivitetsrapporterat trots att hen enligt bestämmelserna borde ha gjort det. I de flesta fall var datumet för aktivitetsrapportering framflyttat.

³⁶ IAF 2022:7, *Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2021*.

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



I de granskade ärendena fanns det totalt 1 872 aktivitetsrapporter som Arbetsförmedlingen har granskat automatiskt och 1 627 aktivitetsrapporter som har granskats manuellt av enheterna Granskning och Kontroll.

Arbetsförmedlingens automatiska och riskbaserade granskning av aktivitetsrapporter har godkänt 22 aktivitetsrapporter trots att de innehöll bland annat uppenbart olämpliga arbeten eller till exempel ord som inte är yrken. I de här fallen har antalet godkända arbeten räknats ihop och om det antalet är för lågt har vi gjort bedömningen att en underrättelse borde ha skickats. Bland de manuellt granskade rapporterna borde enheterna Granskning och Kontroll ha skickat en underrättelse i ytterligare 42 fall. Merparten av de ärenden där enheterna Granskning och Kontroll missat att skicka underrättelser handlade om att den arbetssökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten. Vi har till exempel sett aktivitetsrapporter som saknade sökta arbeten eller hade för få sökta arbeten.

IAF bedömer att Arbetsförmedlingen borde ha skickat ytterligare 20 underrättelser av andra orsaker under den aktuella perioden som den arbetssökande fick arbetslöshetsersättning. De uteblivna underrättelserna handlade främst om att den arbetssökande inte medverkat till att upprätta en handlingsplan eller inte stod till arbetsmarknadens förfogande.

De 123 felen är fördelade på 90 ärenden eller motsvarande 14 procent av de total 642 granskade ärendena. De flesta av de granskade ärendena innehöll bara ett fel, 19 ärenden innehöll mer än ett fel. De totalt 123 felen har lett till felaktiga utbetalningar till 53 personer. Vanligtvis leder felen till att mindre belopp betalas ut felaktigt, men i vissa fall skulle den uteblivna underrättelsen vid sanktion ha lett till att personen skulle ha stängts av helt från ersättning på grund av att de nått högsta sanktionen i sanktionstrappan. De här fallen har lett till att stora belopp betalats ut felaktigt. Ofta handlar det om att den sökande under flera månader sökt arbeten som hen uppenbarligen inte är kvalificerad för, men där aktivitetsrapporter granskats och godkänts automatiskt. I andra fall rör det sig om att en sökande fått rapporteringsdatumet uppskjutet flera månader i rad och alltså inte rapporterat under en stor del av sin ersättningsperiod.

De felaktiga utbetalningarna på grund av uteblivna underrättelser under pågående inskrivningsperiod på Arbetsförmedlingen under 2021 beräknas till ungefär 212 miljoner kronor, ett konfidensintervall på 71–353 miljoner kronor. Det här resultatet drivs starkt av ett fåtal ärenden där sökande skulle stängts av helt från ersättning och där de felaktiga utbetalningarna således blivit stora. Det finns ingen statistiskt signifikant skillnad mellan kvinnliga och manliga sökande när det gäller felaktigt utbetald ersättning.



4.2.3 Granskning av arbetslöshetskassornas handläggning av underrättelser och beslut om sanktion

Arbetslöshetskassorna ska utreda underrättelserna från Arbetsförmedlingen och göra en självständig prövning av omständigheterna i ärendet utifrån bestämmelserna. Arbetslöshetskassorna kan hämta in ytterligare uppgifter från Arbetsförmedlingen i form av aktivitetsrapporter, daganteckningar eller handlingsplan. Den sökande ska också få tillfälle att yttra sig innan beslut fattas. Uppgifter från arbetsgivare eller allmänheten kan också ligga till grund för sanktioner. Arbetslöshetskassan fattar beslut om varning eller avstängning från ersättning om det finns grund för ett sådant beslut.

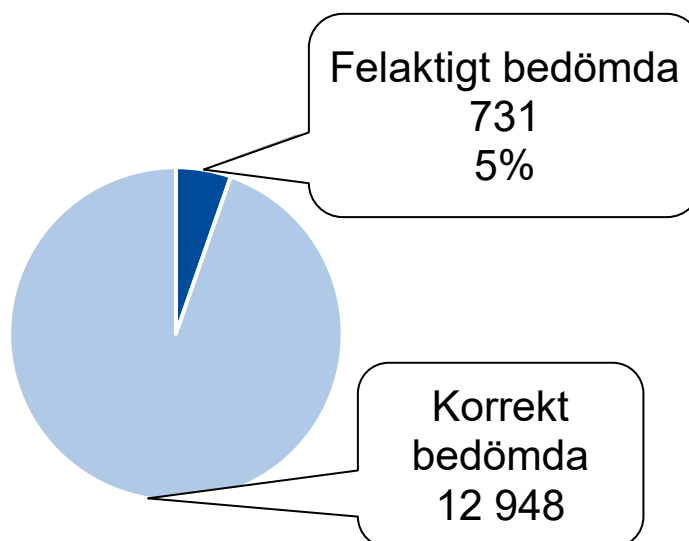
Vi har granskat 1 094 underrättelser som skickades till arbetslöshetskassorna under 2021. I granskningen har vi undersökt om det förekommer beslut om att inte genomföra någon åtgärd, trots att det borde ha varit ett beslut om sanktion.

Vi har också undersökt om det finns underlag i ärendet som stödjer arbetslöshetskassans beslut och om beslutet är korrekt.

4.2.3.1 Felaktiga utbetalningar på grund av uteblivna sanktionsbeslut

Totalt granskades 1 094 underrättelser, varav 84 avsåg underrättelser som skickats när den sökande antingen förlängt eller orsakat sin arbetslöshet. Av de granskade ärendena var det 95 som bedömts felaktigt, eller motsvarande 8,7 procent. Det totala antalet felaktigt beslutade underrättelser under 2021 beräknas till 731 underrättelser, med ett konfidensintervall på 548–914 underrättelser. Det här ska sättas i relation till de totalt ungefär 13 700 underrättelser där arbetslöshetskassorna beslutat att inte dela ut sanktion under 2021.

Figur 9: Felaktigt och korrekt bedömda underrättelser hos arbetslöshetskassorna, antal samt andel av samtliga underrättelser.³⁸



De fel vi har hittat är bland annat att arbetslöshetskassorna inte stängt av en sökande från ersättning när hen har tackat nej till ett arbetsmarknadspolitiskt program, trots att Arbetsförmedlingen informerat om att hen riskerade avstängning.

Arbetslöshetskassorna har varit alltför generösa i sina bedömningar om den sökande uppfyller kravet på ett aktivt arbetssökande. I vissa fall har sökanden sökt arbete utan att uppfylla grundläggande utbildnings- och kvalifikationskrav och har därigenom förlängt sin tid i arbetslöshet. En alltför generös bedömning har också gjorts av godtagbara skäl för att inte tilldela sanktion när sökande inte har skickat in aktivitetsrapporten i tid eller uteblivit från ett inbokat möte. I flera fall är ärendena inte heller fullständigt utredda.

Av de 1 094 granskade underrättelserna fanns det felaktigheter i 95. Av dem hade 66 sanktioner med minst en dags avstängning felaktigt uteblivit, och därmed lett till att ersättning betalats ut felaktigt. Totalt beräknas de felaktiga utbetalningar till 6 miljoner kronor, med ett konfidensintervall på 2,5–9,5 miljoner kronor. Det finns ingen statistiskt signifikant skillnad mellan kvinnliga och manliga sökande när det gäller felaktigt utbetald ersättning.

³⁸ Om andelen felaktigt bedömda underrättelser beräknas för underrättelserna i urvalet, blir andelen högre än andelen som visas i figuren för samtliga signaler. Det beror på att vi har använt ett stratifierat urval. Andelen som vi redovisar i figuren är därmed en korrekt representation av andelen av samtliga underrättelser.



5 Registerbaserade studier

I det här kapitlet redovisar vi arbetslöshetskassornas återkrav under 2021. Vi redovisar också uppgifter från en tidigare rapport från IAF om vad som leder till återkrav.³⁹ Kapitlet beskriver dessutom ett pilotprojekt, som gjorts inom ramen för omfattningsstudien, att med hjälp av maskininlärning söka ut utbetalningar som borde lett till ett återkrav, men där inget återkrav har gjorts.

IAF har också genomfört registerbaserade studier för att söka ut potentiella felaktiga utbetalningar. Den ena rör sökande som förefaller ha studerat, i stället för att vara aktivt arbetsökande. Den andra rör personer som felaktigt förefaller ha fått både arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning samtidigt.

Under 2021 upptäckte och återkrävde arbetslöshetskassorna ungefär 266 miljoner kronor som betalats ut felaktigt. Av detta beräknas de misstänkt avsiktliga felen vara 63 miljoner kronor, baserat på arbetslöshetskassornas beslut om fränkännande av rätt till ersättning och utslutning. Felaktiga utbetalningar på grund av att arbetslöshetsersättning betalas ut under tid med utbildning var 18 miljoner kronor under 2021.


IAF har genomfört flera registerbaserade studier för att söka ut felaktiga utbetalningar. Användning av registerdata innebär att alla ärenden som är relevanta för omfattningsstudien kan beaktas, men att det i regel inte går att studera ärendena i detalj och att vi därmed måste göra flera antaganden.

I rapporten Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen redovisade IAF en registersamkörning för att studera aktivt företagande vid sidan om arbetslöshetsersättning. Någon motsvarande samkörning har inte kunnat genomföras den här gången, eftersom bestämmelserna för företagande tillfälligt gjorts mer generösa och innebär att företagare kan vidta flera åtgärder inom sina företag än tidigare, under tid med arbetslöshetsersättning.

5.1 Registeruppgifter om återkrav

Om någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgift- och anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp, ska det som betalats ut för mycket betalas

³⁹ IAF 2022:12, *Återkrav från arbetslöshetskassorna – Utveckling, omfattning och orsaker*.



tillbaka. Detsamma gäller om någon på annat sätt fått ersättning obehörigen eller med för högt belopp och hen borde ha insett detta.⁴⁰

Arbetslöshetskassorna återkräver ersättning när de upptäcker att ersättning betalats ut felaktigt. Vanliga orsaker till återkrav är till exempel att deltidsarbete redovisats felaktigt eller att arbetslöshetskassan beslutat om en sanktion efter det att ersättning betalats ut.

Efter att arbetslöshetskassorna återkrävt ersättning, ska den sökande sedan återbetala den felaktigt utbetalda ersättningen. Det kan göras genom att komma överens om en avbetalningsplan tillsammans med arbetslöshetskassan. Arbetslöshetskassan har också en möjlighet att medge anstånd med betalningen. Om det finns särskilda skäl, får arbetslöshetskassan helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning. Om den sökande fortfarande får ersättning utbetald, kan återkravet i stället räknas av mot kommande utbetalningar till dess att återkravet helt återbetalats.⁴¹

Uppgifterna nedan kommer från IAF:s tillsyns- och statistikdatabas.

5.1.1 Hur mycket återkräver arbetslöshetskassorna?

Under 2021 återkrävde arbetslöshetskassorna ungefär 266 miljoner kronor som betalats ut felaktigt. I tidigare rapporter har IAF visat att andelen ersättning som återkrävts har ökat något under senare år.⁴² Från att ha återkrävt ungefär 1 procent av utbetald ersättning 2017, återkrävde arbetslöshetskassorna ungefär 1,2 procent av utbetald ersättning under 2021. Kvinnors andel av de totala återkraven var under 2021 ungefär 43 procent.

I vissa fall kan arbetslöshetskassan besluta om att efterge krav på återbetalning eller besluta att utbetalningen skett till sökande som varit i god tro.⁴³ Under 2021 beslutade arbetslöshetskassorna om avskrivning, eftergift eller god tro för ungefär 10 miljoner kronor.

I tidigare rapporter har IAF visat att strax över 70 procent av återkraven betalas tillbaka. I regel betalas ungefär hälften av den felaktigt utbetalda ersättningen tillbaka redan inom ett år, men återbetalningstakten går därefter ned och det tar ungefär två till tre år innan 70 procent av återkraven har återbetalats.

⁴⁰ 68 § ALF.

⁴¹ 68 b–e §§ ALF.

⁴² Se till exempel IAF 2022:4, *Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna 2021 och 2020*.

⁴³ 68 § ALF.



5.1.2 Varför återkrävs ersättning?

En förhållandevis stor andel av återkraven sker som följd av arbetslöshetsförsäkringens uppbyggnad. Enligt en uppskattning genom registerdata beror ungefär 16 procent av återkraven på att ersättning betalats ut för dagar, som arbetslöshetskassan har beslutat om avstängning. Avstängningen räknas från den dag när händelsen inträffade. Ett exempel på den här situationen är när en aktivitetsrapport inte blir godkänd. Aktivitetsrapporter kontrolleras efter den 14:e varje månad, men sanktionsdatumet sätts till den första dagen i månaden. Arbetslöshetskassan ska med andra ord vid sanktion stänga av den sökande längre tillbaka i tiden, där ersättning redan kan ha betalats ut.

I rapporten Återkrav från arbetslöshetskassorna – utveckling, omfattning och orsaker har IAF genomfört en så kallad temamodellering av 38 000 granskade återkravsbrev från 18 av de 24 arbetslöshetskassorna.⁴⁴ Innehållet i återkravsbreven kategoriserades därefter i fyra huvudsakliga teman:

- Felaktig redovisning som innefattar brister i tidrapporteringen, till exempel ändringar, felaktig tim- eller deltidredovisning. Det kan också röra sig om anställningsförhållanden, pension, eget företag eller avanmälan. Den sökande kan till exempel ha haft dubbla ersättningar för den tid som tidrapporten avser.
- Hindertid där sökande varit förhindrad att ta arbete, till exempel på grund av sjukdom, studier eller föräldrapenning. Den sökande har inte stått till arbetsmarknadens förfogande och har därför inte haft rätt till arbetslöshetsersättning, ibland på grund av dubbla ersättningar.
- Ej aktivt sökt lämpligt arbete som följer på att den sökande enligt aktivitetsrapporten misskött sitt arbetssökande, men där det inte verkar ha lett till avstängning. Här finns ibland sjukdom som en orsak till bristerna i aktivitetsrapporteringen, vilket är gemensamt med hindertid.
- Avstängning som följer av en sökande misskött sitt arbetssökande, vilket upptäckts genom brister i aktivitetsrapporteringen. Exempel på anledningar är att ersättningstagaren inte har följt sin individuella handlingsplan eller inte kontaktat Arbetsförmedlingen trots en överenskommelse.

I Tabell 1 redovisas antalet och andelen återkravsbrev som behandlade respektive av de fyra tema.

⁴⁴ En klassificering av text till olika kategorier indelat efter mer eller mindre närliggande ämnen. Temamodellering är en icke-vägledad typ av maskininlärning som syftar till att uttyda underliggande ämnesområden eller ”teman” ur ett större sammanhang sin till exempel en text eller ett dokument.

Tabell 1: Indelning enligt fyra huvudsakliga teman

Tema	Antal	Andel
Felaktig redovisning	14 337	38 %
Hindertid	11 486	31 %
Ej aktivt sökt lämpligt arbete	6 186	16 %
Avstängning	5 619	15 %
Totalt	37 628	100 %

Enligt temamodelleringen beror 38 procent av återkraven på att den sökande inte redovisat sin arbetslöshet korrekt i den tidrapport den hen skickat in när hen sökt arbetslöshetsersättning. Ytterligare 31 procent beror på felaktigheter i hindertid, till exempel semester, sjukdom eller tid med föräldrapenning. Utöver det beror 15 procent av återkraven på att den sökande efter underrättelse från Arbetsförmedlingen stängts av från ersättning på grund av att personen inte står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan även i dessa fall röra sig om hindertid i form av sjukdom.

Vi ser också att andelen återkrav kopplade till att den sökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten, 16 procent, stämmer överens med den utsökning vi gjort genom registerdata. Den här andelen av återkraven är därmed en följd av försäkringens uppbyggnad.

5.1.3 Misstänkt avsiktliga fel

Det finns inte någon exakt uppskattning av hur stor andel av återkraven som skett efter att den sökande avsiktligt ha lämnat felaktiga uppgifter eller av väsentlig oaktsamhet orsakat att ersättning felaktigt betalats ut. Arbetslöshetskassorna kan besluta om fränkännande av rätt till ersättning och uteslutning om den sökande bedöms medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden.⁴⁵ Under 2021 var det 2 501 sökande som fick ett beslut om fränkännande eller uteslutning, och av dem hade 1 990 fått återkrav. Det skulle innebära att ungefär 4 procent av alla sökande som fått återkrav under 2021 också fått ett beslut om fränkännande eller uteslutning. Dessa sökande fick under 2021 återkrav som motsvarade ungefär 63 miljoner kronor, eller ungefär 24 procent av den ersättning som återkrävts.

⁴⁵ 46 § ALF.



5.2 Utsökning av felaktiga utbetalningar med maskininlärning

Även om arbetslöshetskassorna gör återkrav av felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning, är det rimligt att anta att det under pågående ersättningsperiod förekommer felaktiga utbetalningar som arbetslöshetskassorna inte hittar i de kontroller de gör. IAF har genomfört ett pilotprojekt för att med hjälp av maskininlärning söka ut felaktiga utbetalningar som inte hittas i arbetslöshetskassornas kontroller. Det här arbetet är pågående och det som redovisas här är resultatet av projektet i dess tidiga skede. Någon uppskattning av de felaktiga utbetalningarna görs inte utifrån den här delstudien.

5.2.1 Övergripande metod

En maskininlärningsalgoritm tränades på utbetalningsdata för perioden 2013–2020.⁴⁶ Träningen omfattade totalt 12 miljoner tidsrapporter och användes för att lära algoritmen vad som kännetecknar utbetalningar som senare har lett till återkrav. Algoritmen identifierade för detta träningsdata tidsrapporter utan känt återkrav med 99 procents säkerhet, och tidsrapporter med känt återkrav med 91 procents säkerhet, se förvirringsmatrisen i Tabell 2.⁴⁷ I teorin innebär det att den tränade algoritmen på ett korrekt sätt bör kunna klassificera minst 9 av 10 utbetalningar som inte ingått i träningen, men är av samma karaktär som träningsdata.


Tabell 2: Utfall av träning.

		Prediktion	
		Ej återkrav	Återkrav
Faktiska	Ej återkrav	99,0%	8,6%
	Återkrav	1,0%	91,4%

Det aktuella utbetalningsdatat är ett så kallat obalanserat problem, det vill säga att andelen kända återkrav bara är ungefär en procent per år. Det gör att det kommer krävas flera finjusteringar för att kunna öka metodens precision. Träningsdata är inte heller alltid korrekt kategoriserat, eftersom det innehåller veckor fast det i verkligheten borde ha skett ett återkrav. Det vill säga, träningsdata innehåller felaktiga utbetalningar som arbetslöshetskassorna inte själva har hittat (ännu). Det

⁴⁶ RandomForestClassifier från scikit-learn, se <https://scikit-learn.org/>.

⁴⁷ En *förvirringsmatris* visar hur väl en maskininlärningsalgoritm klarar av att klassificera träningsdata korrekt genom att sammanställa hur stor del av träningsdata av en viss kategori som hamnar i rätt kategori ("Faktiska") eller fel kategori ("Prediktion") under träningen.



finns så kallade robusta metoder som kan användas för att bättre hantera träningsdata som inte är kategoriserat korrekt. De här metoderna har IAF ambitionen att kunna använda för att förbättra precisionen.

Den färdigtränade algoritmen har använts på utbetalningsdata för 2021 som inte ingick i träningen, och där samtliga tidsrapporter tilldelats en klasstillhörighet – återkrav eller ej återkrav – av algoritmen, och ett sannolikhetsvärde som säger hur säker algoritmen är i sin bedömning. Det går därefter att kategorisera misstänkta felaktiga utbetalningar som låg- respektive högriskärenden. Totalt har 52 300 tidsrapporter kategoriserats och getts ett sannolikhetsvärde.

Fyra arbetslöshetskassor har ingått i pilotgranskningen – arbetslöshetskassan Alfa, Akademikernas arbetslöshetskassa, Handelsanställdas arbetslöshetskassa och IF-Metalls arbetslöshetskassa. Var och en av de fyra pilotarbetslöshetskassorna fick 70 ärenden att gå igenom. Av dessa kategoriserade algoritmen 35 som lågriskärenden och 35 som högriskärenden. För att bedöma om algoritmens sannolikhetsberäkningar har stor betydelse för låg- eller högriskärenden jämför vi andelen fel hittade i gruppen lågriskärenden jämfört med gruppen högriskärenden.

5.2.2 Resultat

Av de 280 granskade ärendena, bedömde IAF att det finns misstänkta felaktigheter i 33 ärenden, vilket motsvarar 11,8 procent. Av de upptäckta felaktigheterna fanns två tredjedelar hos en av arbetslöshetskassorna. Av de upptäckta felen var 16 inom gruppen lågriskärenden och 17 inom gruppen högriskärenden. Andelsmässigt var 11,4 procent av de misstänkta felaktiga ärendena klassade som lågriskärenden. Motsvarande andel för högriskärenden var 12,1 procent. Skillnaden i andel är inte statistiskt signifikant. För den aktuella algoritmen verkar inte grupperingen av hög- och lågriskärenden ha haft någon stor betydelse, men algoritmen är nästan 12 gånger bättre än slumpen på att hitta felaktiga utbetalningar, eftersom antalet kända återkrav i träningsdata som bekant är cirka 1 procent.

5.3 Utbildning under tid med arbetslöshetsersättning

För att undersöka hur vanligt det är att bedriva utbildning och samtidigt få arbetslöshetsersättning och hur mycket som betalas ut felaktigt av den anledningen har vi genomfört en registersamkörning. Arbetslöshetskassorna gör löpande kontroller om studiemedel betalats ut samtidigt som en sökande har arbetslöshetsersättning. Om den sökande däremot inte söker studiemedel finns det en risk för att arbetslöshetskassorna inte upptäcker utbildningen.




I vår registerbaserade studie ingår samtliga personer som fått ersättning under 2021. Vid sidan av utbetalad ersättning, har vi även använt uppgifter om arbetslöshetskassan haft kännedom om utbildning och enligt vilken grund (se kapitel 2.4). Dessa uppgifter kommer från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Utöver detta används även data för avklarade högskolepoäng samt år och termin för dem. Uppgifterna kommer från SCB. Genom att samköra data för utbetalningar mot data för perioder med avklarade högskolepoäng kan vi se hur många personer som förefaller ha studerat samtidigt som de fått ersättning. Vi har inte undersökt om sökande fått arbetslöshetsersättning och samtidigt studerat vid till exempel en yrkeshögskola.

Det förekommer att studenter har registrerats på en kurs en termin, men inte klarat av alla studiemoment förrän senare. Det går därför inte avgöra när arbetsinsatsen för utbildningen egentligen har gjorts. Det skulle till exempel kunna vara så att kursen genomförts under vårterminen, men en kvarvarande tentamen gjorts under höstterminen. I dessa fall vore det tillräckligt för den sökande att registrera förhinder på tidrapporten. Av den anledningen har vi i registersamkörningen valt att bara beakta de avklarade högskolepoäng som registrerats in samma termin som personen registrerades på kursen. Det här gör att vi kan anta att arbetsinsatsen har gjorts under perioden.

En svårighet kvarstår i att matcha perioder för utbetalad ersättning och perioder med avklarade högskolepoäng. Arbetslöshetsförsäkringen är en veckoförsäkring och arbetslöshetsersättning betalas alltså ut på veckobasis. Data för avklarade högskolepoäng, är däremot terminsindelade. Det betyder att vi har behövt koda om terminer till veckor. Efter detta kvarstår också problem med att veta exakt när en kurs har genomförts om den är på färre än 30 högskolepoäng. Vi har därför bara bedömt att en betalning är felaktig om den sökande samtidigt studerat i sådan omfattning att utbildningen måste ha bedrivits under samma tid som de fick ersättning. Det exakta tillvägagångssättet för det finns redovisat i *Statistikens framställning*.

Utbetalningar till sökande som har avklarade högskolepoäng under samma tid som de fick ersättning bedöms vara korrekta utbetalningar, om de samtidigt har en registrering om utbildning hos arbetslöshetskassan. Vi har inte kunnat kontrollera den utbildning som arbetslöshetskassan haft kännedom om är densamma som den sökande fått högskolepoäng för. I vissa fall avviker också perioden då man har fått godkänt att studera med den period då högskolepoängen är avklarade. Om avvikelsen endast är en vecka bedömer vi att utbetalningen ändå varit korrekt, eftersom den kan bero på problem med matchningen mellan veckor och terminer.

Vi har även kontrollerat om ersättning betalas ut under ett sommaruppehåll. De som har minst 22,5 registrerade avklarade högskolepoäng under både vårterminen 2021 och höstterminen 2021 och har fått ersättning under sommaruppehållet bedöms ha



fått ersättning felaktigt. Studiernas omfattning indikerar att personen bedriver regelbundna studier som sannolikt ingår i ett program.

Totalt under 2021 betalades det enligt ovan nämnda kriterier ut ungefär 18 miljoner kronor felaktigt. Det motsvarar ungefär 0,09 procent av det totala beloppet arbetslöshetsersättning som betalats ut under 2021. Beloppet är i linje med tidigare uppskattningar och det förefaller som att felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning vid sidan om utbildning är begränsade. Vi har inte haft möjlighet att studera skillnader mellan män och kvinnor i den här delstudien.



6 Samlad bedömning av felaktiga utbetalningar


I det här kapitlet sammanfattar vi kapitel 4 och 5, där vi presenterat delresultaten från de ärendegranskningar och registerkörningar vi har genomfört för att studera de felaktiga utbetalningarna inom arbetslöshetsförsäkringen. Vi kompletterar här också med uppskattningar av felaktiga utbetalningar från risker som vi inte har kunnat studera empiriskt. Vi jämför också resultaten från den här omfattningsstudien med den som genomfördes av IAF under 2018 med 2017 års totala utbetalningar av arbetslöshetsersättning som referens.

6.1 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens roll i arbetslöshetsförsäkringen är att informera arbetslöshetskassorna om omständigheter som skulle kunna påverka rätten till arbetslöshetsersättning och att kontrollera att de sökande uppfyller kraven för att få arbetslöshetsersättning. Det innebär att Arbetsförmedlingen indirekt orsakar felaktiga utbetalningar om den informationen inte skickas. IAF upptäckte att det fanns stora brister i Arbetsförmedlingens kontrollarbete under en studie inom ramen för Delegationen för korrekta utbetalningars arbete med att uppskatta de totala felaktiga utbetalningarna inom välfärdssystemet.

Arbetsförmedlingen har därefter centraliserat kontrollarbetet och flera studier som IAF genomfört sedan dess visar på att det nu är betydligt mer ovanligt att information inte skickas till arbetslöshetskassorna. Det här återspeglar sig också i den här omfattningsstudien. Enligt förra omfattningsstudien var det 219 av 500 sökande, eller ungefär 44 procent, som hade underrättelser som inte skickats trots att de borde. Motsvarande siffra nu är 90 personer på 642 granskade ärenden, eller ungefär 14 procent. Det är en minskning med 30 procentenheter.

Dessutom ser vi också att det har blivit betydligt ovanligare att en sökande har flera underrättelser som inte har skickats trots att de borde. I förra omfattningsstudien var det totalt 897 underrättelser som inte skickats fördelade på 219 sökande, eller ungefär 4 uteblivna underrättelser per person. Motsvarande siffra nu är 123 underrättelser fördelade på 90 personer, vilket motsvarar ungefär 1,4 uteblivna underrättelser per person. Att bara ett fåtal personer har fler än en underrättelse som inte skickats innebär att de felaktiga utbetalningarna blir betydligt lägre. Det beror på att färre sanktioner uteblir och sannolikheten att en sökande skulle stängts av resten av ersättningsperioden blir lägre. Värt att notera är att kraven för att bedömas som aktivt arbetssökande var något lägre under första halvan av 2021. Eftersom det under den



perioden varit lättare för sökande att bedömas som aktivt arbetssökande, kan antalet uteblivna underrättelser ha påverkats något.

I IAF:s förra omfattningsstudie gjordes beräkningarna av de felaktiga utbetalningarna utifrån två scenarier. I det första gjordes antagandet att de sökande skulle korrigera sitt beteende om de hade fått en sanktion. Enligt det scenariot var de felaktiga utbetalningarna till 57–235 miljoner kronor, eller 0,5–2 procent av de totala utbetalningarna av arbetslöshetsersättning under 2017. I det andra scenariot beräknades de felaktiga utbetalningarna utan att anta om handlingskorrigering. Då uppgick de felaktiga utbetalningarna till mellan 860 och 1 400 miljoner kronor, eller 7 till 12 procent av utbetald ersättning.

I den här omfattningsstudien beräknas brister i Arbetsförmedlingens handläggning av underrättelser orsaka felaktiga utbetalningar på 217 miljoner kronor 2021, med ett konfidensintervall på 71–364 miljoner kronor. Det motsvarar 1 procent, med ett konfidensintervall på 0,3–1,7 procent av utbetald ersättning under 2021. Andelen som betalats ut felaktigt är lägre än tidigare trots att vi valt att inte anta att de sökande skulle korrigera sitt beteende vid sanktion. Det här beror på att antalet sökande som haft mer än en utebliven underrättelse har minskat och är begränsat. Det går heller inte utifrån ärendena att med tillräcklig säkerhet avgöra om den sökande faktiskt skulle ha korrigerat sitt beteende om en sanktion hade beslutats.

6.1.1 Manuella signaler skickas inte trots att de borde

När det finns skäl att anta att en sökande inte lever upp till bestämmelserna för att få ersättning, ska arbetsförmedlaren skicka en signal till enheterna Granskning och Kontroll. Därefter ska enheterna Granskning och Kontroll avgöra om en underrättelse ska skickas till berörd arbetslöshetskassa. När en arbetslöshetskassa inte får information som skulle kunna påverka rätten till ersättning på något sätt, finns risk för att ersättning betalas ut felaktigt.

IAF har i den här och tidigare granskningar sett att Arbetsförmedlingen inte alltid skickar en signal trots att det funnits skäl för det. Den ärendegranskning som genomförts av pågående ärenden på Arbetsförmedlingen visade att det i 642 granskade ärenden fanns 20 fall där arbetsförmedlaren borde ha skickat en signal, men där omständigheterna varit sådana att arbetsförmedlare inte skickat signalen trots att de borde. Det skulle kunna förekomma situationer då en arbetsförmedlare får eller har vetskap om ett sakförhållande som skulle kunna påverka rätten till ersättning, men inte antecknar detta i daganteckningar. Det finns då ingen möjlighet för IAF att belägga att en signal borde ha skickats, och granskningen underskattar därför något de felaktiga utbetalningar som beror på att Arbetsförmedlingen inte skickat signaler.



I en tidigare rapport från 2021 uppskattade IAF att 1 897 signaler inte skickats under ett kvartal.⁴⁸ Om fördelningen av signaler är densamma under hela året, skulle det innebära ungefär 7 600 uteblivna signaler totalt under 2021. De 20 signaler och i förlängningen underrättelser som uteblivit i vår granskning av Arbetsförmedlingen blir uppräknat på alla ungefär 7 800 signaler under 2021. Att antalet från IAF:s mörkertalsundersökning stämmer överens med beräkningen i den här rapporten kan tyda på att det är få händelser som borde lett till att signal skickas till enheterna Granskning och Kontroll, men som inte noterats i daganteckningar. Slutligen leder inte alla uteblivna signaler till att en underrättelse skulle skickats och inte alla skickade underrättelser leder till att sökande stängs av från arbetslöshetsersättning.

IAF bedömer därför att antalet signaler som uteblivit och där det helt saknas spår i daganteckningar är mycket lågt och att de felaktiga utbetalningarna av det här skälet är försumbara.

6.2 Arbetslöshetskassorna


Arbetslöshetskassorna har ansvaret för att besluta om rätten till ersättning. De fel vi hittar i granskningarna av förstagångsprövningar och underrättelser kan därför direkt härledas till arbetslöshetskassornas beslut.

Vad ärendegranskningarna visar är ett det fattas förhållandevis få felaktiga beslut. Det rör sig om nio fel i 630 granskade förstagångsprövningar. De flesta av de felaktiga besluten leder till att endast ett mindre belopp har betalats ut felaktigt. I regel rör det sig om att dagpenningen beräknats för högt eller att ersättningsperiodens start ligger en dag för tidigt. I ett fåtal fall har de felaktiga besluten lett till stora felaktiga utbetalningar och då rör det sig om felaktigheter i bedömningen av läkarintyg.

Det är utanför den här granskningens omfattning att studera om det förekommit utbetalningar av för lite ersättning. Det är ändå värt att notera att ett flertal sådana fall hittats bland de överslagsberäkningar som gjorts för att avgöra om dagpenningen kan vara felberäknad och om beräkningen ska detaljkontrolleras.

Den granskning som gjorts av arbetslöshetskassornas beslut om bifall i sanktionsärenden visar på 95 felaktiga beslut. I många fall skulle ett korrekt beslut om sanktion ha lett till att den sökande skulle ha varnats för misskötsel av sitt arbetssökande och alltså inte lett till felaktiga utbetalningar. De fall som leder till att stora belopp har betalats ut fel, är de där personen har flera befintliga sanktionsbeslut och där den felaktigt bedömda underrättelse i sig själv skulle lett till avstängning från

⁴⁸ IAF 2021:14, *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?*



ersättning helt, eller där den skulle förskjutit sanktionstrappan så att sökande skulle stängts av tills ett nytt arbetsvillkor uppfyllts.

IAF beräknade 2017 de felaktiga utbetalningarna på grund av felaktigheter i förstagångsprövningar och sanktionsbeslut till 96 miljoner kronor, med ett konfidensintervall på 38–154 miljoner kronor. Som andel av utbetald ersättning 2017 motsvarade det 0,8 procent respektive 0,3–1,3 procent.

Uppskattningen för 2017 inkluderar också felaktiga utbetalningar av för lite ersättning, vilket inte studerats i de här omfattningsstudien. Bara för mycket utbetald ersättning motsvarade 2017 ungefär två tredjedelar av de felaktiga utbetalningarna, eller 64 miljoner kronor, med ett konfidensintervall på ungefär 25–103 miljoner kronor.

I den här omfattningsstudien beräknas motsvarande fel vara 19 miljoner kronor, med ett konfidensintervall på 3–38 miljoner kronor. Det här motsvarar 0,1 procent, med ett konfidensintervall avrundat till 0–0,2 procent av utbetald ersättning under 2021.

6.3 Sökande

Arbetslöshetskassorna har också själva upptäckt felaktiga utbetalningar som motsvarar ett belopp på ungefär 266 miljoner kronor under 2021. En del av det här beloppet kan härledas till försäkringens bestämmelser, där en sökande ibland kan hinna få arbetslöshetsersättning utbetald, men sedan få en sanktion där ersättning ska återkrävas från ett visst datum. Enligt den temamodellering vi har gjort bedömer vi att 223 miljoner kronor kan härledas till den sökande, varav 63 miljoner kronor bedöms vara misstänkt avsiktliga fel.⁴⁹

Det finns ett antal risker för felaktiga utbetalningar som den sökande orsakar där möjligheterna att genomföra empiriska studier helt eller delvis begränsas av praktiska eller metodologiska skäl. För att kunna uppskatta de totala felaktiga utbetalningarna i arbetslöshetsförsäkringen måste även dessa uppskattas.

De risker som inte kunnat studeras hos arbetslöshetskassorna är:

- oriktiga intyg eller intyg som innehåller felaktigheter, till exempel arbetsgivarintyg och läkarutlåtanden
- dolda hinder, till exempel inte ordnad barntillsyn

⁴⁹ En klassificering av text till olika kategorier indelat efter mer eller mindre närliggande ämnen. Temamodellering är en icke-vägledad typ av maskininlärning som syftar till att uttyda underliggande ämnesområden eller ”teman” ur ett större sammanhang sin till exempel en text eller ett dokument.



- arbetsinkomster vid sidan av ersättning
- utbetalningar från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller CSN vid sidan av arbetslöshetsersättning
- dubbla utbetalningar av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning

I vissa fall saknas helt data för att uppskatta de felaktiga utbetalningarna, i andra fall finns endast begränsade data eller närliggande variabler att använda. Det här gör att uppskattningarna blir mycket osäkra.

6.3.1 Oriktiga intyg eller intyg med felaktigheter


Arbetslöshetskassorna upptäcker i den löpande handläggningen intyg som innehåller felaktig information, men i vissa fall kan felaktigheterna undkomma upptäckt. Det går inte att empiriskt studera den här typen av felaktigheter. Det beror på att det inte går att precisera en målpopulation som ger ett hanterbart urval av rimlig storlek och det skulle också innebära en typ av utredning som inte rymms inom IAF:s tillsynsuppdrag.

Inom ramen för Delegation för korrekta utbetalningars arbete gjordes bedömningar av de felaktiga utbetalningarna på grund av oriktiga intyg och felaktigheter i intyg.⁵⁰ Till grund för det arbetet låg bland annat enkätsvar från arbetslöshetskassorna om hur många oriktiga intyg de hittat. Arbetslöshetskassorna uppgav då att de hittat mellan 16–21 oriktiga intyg under 2018. Delegationen konstaterade att införandet av månadsuppgifter från Skatteverket sannolikt skulle öka arbetslöshetskassornas kontrollmöjligheter och minska riskerna för felaktiga utbetalningar.

Den svåra frågan att svara på är däremot hur många intyg som är helt oriktiga eller innehåller felaktiga uppgifter och som undgår upptäckt. Det finns inget lämpligt underlag för att uppskatta den här omfattningen. Vi delar dock bedömningen att månadsuppgifterna från Skatteverket har ökat möjligheterna för arbetslöshetskassorna att snabbt upptäcka felaktigheter på grund av oriktiga arbetsinkomster.

IAF bedömer att det som är svårast för arbetslöshetskassorna att upptäcka och som har potentiellt störst risk för felaktiga utbetalningar är om arbetsgivarintyget innehåller sådana fel att större delen av ersättning som betalats ut blir felaktig. Det kan röra sig om till exempel olika former av skenanställningar där sökande inte har utfört något arbete alls, men där det finns inkomstuppgifter hos Skatteverket. Det kan

⁵⁰ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen Rapport 4, *Läckaget i välfärdssystemen del 1*.



också röra sig om att inkomstuppgiften i arbetsgivardeklarationen ändras retroaktivt hos Skatteverket.

Det är de här riskerna som vi bedömer som mest relevanta i det här sammanhanget. Det kan också förekomma oavsiktliga fel i arbetsgivarintygen, men där bör risken för att det leder till att för mycket ersättning betalas ut i stort sett motsvaras av risken att för lite ersättning betalas ut.

Om vi räknar om uppskattningen om 16–21 oriktiga intyg till 2021 års antal sökande, är det 22–29 oriktiga intyg som upptäcks. Vi kan inte uttala oss om det faktiska antalet som inte upptäcks, men bedömer att tre scenarier om 20, 40 respektive 80 inte upptäckta, oriktiga arbetsgivarintyg bör kunna vara en försiktig men rimlig bedömning. Utifrån ett antagande om att de som lämnat ett falskt arbetsgivarintyg försöker maximera dagpenningen skulle det leda till maximalt ungefär 280 000 kronor i felaktiga utbetalningar per person under 2021.⁵¹ Det skulle för våra tre scenarier innebära felaktiga utbetalning på 5,6 miljoner kronor, 11,2 miljoner kronor eller 22,4 miljoner kronor.

6.3.2 Dolda hinder

När en sökande är förhindrad att ta ett arbete, ska det anmälas på tidrapporten som skickas till arbetslöshetskassan. Ett förhinder kan vara att den sökande till exempel är bortrest, går på begravning eller bröllop eller gör andra aktiviteter som innebär att personen tillfälligt inte står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan också vara tal om att inte stå till arbetsmarknadens förfogande under en längre tid, till exempel om den sökande inte har ordnad barntillsyn eller på annat sätt inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

När Arbetsförmedlingen får information om att en sökande är förhindrad, ska de underrätta den berörda arbetslöshetskassan och byter samtidigt den sökandes sökandekategori till förhindrad. Om Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassan däremot inte får vetskap om att en sökande är förhindrad kan arbetslöshetsersättning felaktigt betalas ut.

I de ärendegranskningar som vi har genomfört av Arbetsförmedlingens handläggning av underrättelser har det framkommit att Arbetsförmedlingen i regel underrättar om den sökande är förhindrad. Vi har sett ett mindre antal tillfällen där underrättelsen till arbetslöshetskassorna har uteblivit. I vissa av dessa fall har den sökande antingen inte sökt ersättning under tiden hen varit förhindrad eller på eget bevåg rapporterat

⁵¹ Ett år rymmer ungefär 260 ersättningsdagar. Under 2021 var ersättningen de första 100 dagarna maximalt 1 200 kronor per dag i arbetslöshetsersättning, därefter maximalt 1 000 kronor.



förhinder på tidrapporten. I ett fåtal fall har sakförhållandet däremot lett till en felaktig utbetalning som vi räknat med i resultatet av respektive ärendegranskning.

Det är tänkbart att det också förekommer dolda hinder, det vill säga hinder som varken Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassorna får vetskap om, och som sökande inte heller anger på tidrapporten när sökande söker ersättning. Det kan till exempel röra sig om att sökande saknar ordnad barntillsyn, eller under en period är bortrest. Det är av flera skäl inte möjligt att genomföra en empirisk studie av den här typen av sakförhållanden.


Utifrån de fall som IAF faktiskt har kunnat identifiera i ärendegranskningarna bedömer IAF att det sannolikt inte rör sig om några i sammanhanget stora belopp av felaktiga utbetalningar som orsakas av dolda hinder.

6.3.3 Arbetsinkomster vid sidan av ersättning

En sökande har möjlighet att få arbetslöshetsersättning på deltid och samtidigt arbeta på deltid. Historiskt har detta varit en vanlig källa till att det gjorts återkrav, eftersom tidrapporteringen i vissa fall kan bli komplicerad. Tidigare förlitade arbetslöshetskassorna sig på årsuppgifter om deklarerad inkomst. Det här gjorde det ibland svårt för arbetslöshetskassorna att härleda inkomster till den tid när den sökande fått ersättning. Risken för att ersättning oupptäckt betalas ut samtidigt som den sökande har arbetsinkomster bör dock ha minskat sedan arbetslöshetskassorna fick tillgång till månadsvisa arbetsgivardeklarationer från Skatteverket. De har möjliggjort för arbetslöshetskassorna att kontrollera inkomster från arbete under den tid som den sökande har ersättning. Det kvarstår dock vissa problem med periodiseringen av när inkomsterna skett.

Uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna på individnivå redovisas i enlighet med kontantprincipen per utbetalningsmånad. Det är sannolikt mer regel än undantag att utbetalningen av lön sker en annan månad än när arbetet utfördes. För den som är timanställd kan lönen betalas ut månaden efter det att arbetet utfördes medan det är vanligt att de med månadslön får en förskottsutbetalning innevarande månad. Eventuella korrigeringar på grund av till exempel sjukdom görs då månaden därpå.

Det har inte varit möjligt för IAF att genomföra någon empirisk studie av om sökande har arbetsinkomster vid sidan om arbetslöshetsersättning. I det pilotprojekt som IAF har genomfört om att söka ut felaktiga utbetalningar genom data har arbetslöshetskassorna upptäckt misstänkt felaktiga utbetalningar på grund av arbetsinkomster vid sidan av arbetslöshetsersättning. Totalt granskades 280 ärenden från en population om 52 300 ärenden. I 17 av de granskade ärendena misstänktes det finnas arbetsinkomster som skulle kunna ha betalats ut vid sidan om arbetslöshetsersättning. Uppräknat till hela rampopulationen motsvarar detta 7,6 miljoner kronor, med ett konfidensintervall på 3,2–12 miljoner kronor.



Den här uppskattningen är mycket osäker. Vi kan inte uttala oss om hur väl vår rampopulation täcker in de tidsrapporter som ligger till grund för en utbetalning som borde ha återkrävts, men där inget återkrav skett. Det är sannolikt att det bland de tidsrapporter som maskininlärningsalgoritmen har kategoriserat som korrekta, finns tidsrapporter där det skulle kunna finnas fog för återkrav. Samtidigt kan den felaktigt kategoriserat ett stort antal korrekta ärenden som ärenden med risk för felaktiga utbetalningar. Det vill säga, vår rampopulation motsvarar inte vår målpopulation.

6.3.4 Utbetalningar från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller CSN vid sidan av arbetslöshetsersättning

Sveriges a-kassor⁵² har tidigare genomfört en stickprovskontroll för dubbla ersättningar från Försäkringskassan⁵³, Pensionsmyndigheten⁵⁴ och studiemedel från CSN. Den senast genomförda stickprovskontrollen gjordes 2019 och avsåg helåret 2018. Rapporten visade på att 14,1 miljoner kronor, eller 0,11 procent av all utbetald arbetslöshetsersättning under 2018 har betalats ut för den tid när den sökande samtidigt fått till exempel föräldrapenning eller studiemedel.

Omräknat till 2021 års totala utbetalda ersättning motsvarar det 23,5 miljoner kronor. Om vi utgår ifrån att problemet blivit hälften så vanligt respektive dubbelt så vanligt som under 2018 motsvarar det 11,8 respektive 47 miljoner kronor.

6.3.5 Dubbla utbetalningar av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning

IAF har även tillsyn över den del av Arbetsförmedlingens kontrollarbete som rör sökande som får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning och har därför tillgång till utbetalningsdata för de här ersättningarna. Det är Försäkringskassan som är utbetalande myndighet för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

Som en del av den här rapporten har IAF därför gjort en registerbaserad omfattningsstudie av utbetalningsdata för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Vi har samkört registren för att söka ut personer som förefaller ha fått arbetslöshetsersättning under samma tid som hen har fått antingen aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

⁵² Sveriges a-kassor är arbetslöshetskassornas service- och intresseorganisation.

⁵³ Föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, graviditetspenning, sjukpenning, närståendepenning, smittbärarsersättning, rehabiliteringsersättning, arbetsskadesjukpenning, dag ersättning till totalförsvarspliktiga, arbetsskadelivränta, delpension, sjukersättning eller aktivitetsersättning.

⁵⁴ Inkomstpension eller premiepension.



Totalt var det under 2021 ungefär 200 personer som under minst en och samma månad hade mer än totalt 22 dagars ersättning från en arbetslöshetskassa och från Försäkringskassan – med minst fem dagar ersättning från respektive aktör. Vi har inte inkluderat personer som hade registrerade återkrav samtidigt som ersättning betalades ut.

Ett mindre urval om 22 ärenden, där det framstod som att ersättning betalats ut från två system samtidigt, valdes ut. Vi gjorde en granskning av ärendena i Arbetsförmedlingens system för att bilda oss en uppfattning om sakförhållanden som kan ha lett till att ersättning betalas ut från både en arbetslöshetskassa och Försäkringskassan. I regel handlar det om en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program på halvtid. I ett mindre antal av ärendena har det rört sig om sökande som fått retroaktiva beslut om programdeltagande.

Vi skickade därefter ärendena till arbetslöshetskassan Alfa, Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa, Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa och Unionens arbetslöshetskassor för vidare kontroll. I några av ärendena har de dubbla utbetalningarna upptäckts av arbetslöshetskassan efter det att vi gjort vårt urval och beslut om återkrav har fattats. I andra fall har återkrav skett i samband med kontrollen som genomförts av de utvalda ärendena.

Orsakerna till att ersättning kunnat betalas ut samtidigt från både arbetslöshetskassan och Försäkringskassan varierar. I några fall har arbetslöshetskassan inte fått information från Arbetsförmedlingen om att den sökande deltar i arbetsmarknadspolitiskt program. I andra fall har de samtidigt ersättningarna upptäckts, men återkravsutredningen har av okänd anledning inte påbörjats. De sökande som fått beslut om arbetsmarknadspolitiskt program på halvtid, kan ändå ha sökt ersättning på heltid från antingen arbetslöshetskassan, Försäkringskassan eller bägge.

I några av ärendena har utbetalningen från arbetslöshetskassan varit korrekt, och det har i stället varit utbetalningen från Försäkringskassan som bedömts vara felaktig. I de här fallen har Försäkringskassan informerats av den kontrollerande arbetslöshetskassan.

Eftersom orsakerna till att ersättning kunnat betalas ut från två aktörer samtidigt varierar och kräver mer ingående granskning, har vi inte kunnat säkert bekräfta felaktiga utbetalningar för fler ärenden än de som ingått i urvalet. Det rör sig om ungefär 240 000 kronor under 2021. Totalt för de cirka 200 ärendena har det betalats ut ungefär 3,4 miljoner kronor arbetslöshetsersättning under samma tid som den sökande fått ersättning från Försäkringskassan. IAF bedömer att det i vissa fall rör sig om felaktiga utbetalningar av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning och att de felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning rimligen inte överstiger 2,4 miljoner kronor.

6.4 Förskottsfel

IAF bedömer att ungefär 43 miljoner kronor av de totalt ungefär 266 miljoner kronor som arbetslöshetskassorna återkrävt kan klassificeras som ett förskottsfel.

Bedömningen baseras på en temamodellering samt en registerbaserad omfattningsstudie. Förskottsfelet orsakas av arbetslöshetsförsäkringens bestämmelser. Det är på grund av att aktivitetsrapporter kontrolleras efter den 14:e varje månad, men sanktionsdatumet sätts till den första dagen i månaden. Det leder till att arbetslöshetskassorna stänger av sökanden retroaktivt.

6.5 Orsaksindelning

Det finns flera orsaker till att arbetslöshetsersättning har betalats ut felaktigt. Tabell 3 visar en indelning enligt de kategorier som tagits fram för tidigare omfattningsstudier. En del av felen som orsakas av den sökande och som kategoriserats under ”inte anmält ändrade förhållande” kan vara fel som egentligen inträffat vid ansökan. Merparten av det här beloppet kommer från registeruppgift om återkrav och där har vi inte möjlighet att närmare undersöka orsakerna till återkraven. Vi bedömer att det i regel handlar om ändrade förhållanden som inte anmäls.

Jämfört med den tidigare omfattningsstudien är de misstänkt avsiktliga felen större under 2021. Det här beror inte på en faktisk ökning av misstänkt avsiktliga fel, utan att vi med hjälp av data om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning och utslutning bättre kunnat uppskatta misstänkt avsiktliga fel. Vi har även kunnat uppskatta hur stor del av återkraven som beror på försäkringens uppbyggnad och hur många som varken beror på fel från den sökande eller från arbetslöshetskassorna.

Tabell 3: Orsaker till felaktiga utbetalningar och orsakande part

Orsak	Nedre gräns	Punktskattning	Övre gräns
Felaktiga uppgifter vid ansökan	5 600 000	11 200 000	22 400 000
Inte anmält ändrade förhållanden	256 508 073	273 818 900	302 725 048
Totalt fel orsakade av sökande	262 108 073	285 018 900	325 125 048
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	-	-	-
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	74 661 374	236 495 962	401 952 634
Utbetalning fel, trots rätt beslut	-	-	-
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	-	-	-
Totalt fel orsakade av Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassorna	74 661 374	236 495 962	401 952 634
Förskottsfel	42 528 949	42 528 949	42 528 949
Totalt	379 298 397	564 043 811	769 606 631



Orsak	Nedre gräns	Punktskattning	Övre gräns
Varav misstänkt avsiktliga fel	102 051 681	124 962 508	165 068 656

6.6 De totala felaktiga utbetalningarna

IAF uppskattar att de totala felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning under 2021 var cirka 564 miljoner kronor, med ett osäkerhetsintervall på 379–770 miljoner kronor. I förhållande till den ersättning som betalades ut under 2021 motsvarar det 2,6 procent, eller 1,8–3,6 procent. Ungefär hälften av de felaktiga utbetalningarna har arbetslöshetskassorna upptäckt i sina kontroller, eller genom att de har fått information från Arbetsförmedlingen.

Av de felaktiga utbetalningarna kan 102–165 miljoner kronor vara misstänkt avsiktliga fel orsakade av de sökande.

6.6.1 Empiriskt studerade risker

De felaktiga utbetalningarna som vi kunnat beräkna genom empiriska studier, det vill säga genom ärendegranskningar och registerbaserade studier, uppgår till 520 miljoner kronor, med ett osäkerhetsintervall på 358–686 miljoner kronor.


6.6.2 Risker som inte kunnat studeras empiriskt

Det finns ett flertal risker som vi av flera anledningar inte haft möjlighet att studera empiriskt. Det rör bland annat oriktiga intyg eller intyg med felaktigheter, eller om sökande har haft arbetsinkomster vid sidan av arbetslöshetsersättning. Totalt uppgår de felaktiga utbetalningarna enligt våra bedömningar till ungefär 44 miljoner kronor under 2021, med ett osäkerhetsintervall på 21–84 miljoner kronor.

6.6.3 Osäkerheter i totalsiffran

Det är värt att notera att även empiriska studier innehåller bedömningar och antaganden. Vi har allt eftersom kalibrerat bedömningarna i våra ärendegranskningar i ett försök att säkerställa att bedömningar görs konsekvent. Det går däremot inte att säkerställa att samtliga bedömningar gjorts helt likvärdigt mellan ärendegranskare, vid ett så pass stort antal ärenden. Vissa ärenden är också synnerligen komplicerade att följa. Det kan handla om ärenden med mindre detaljerade daganteckningar eller där det inträffat många händelser under kort tid, med mycket kommunikation mellan flera aktörer.

Det har också funnit ett behov av att i vissa fall göra bedömningar om antalet avstängningsdagar i ett ärende. I de fall vi i ärendegranskning konstaterat att



Arbetsförmedlingen inte underrättat om att den sökande inte står till arbetsmarknadens förfogande enligt 9 § ALF, har vi i vissa fall fått göra antaganden om hur många dagar som betalats ut felaktigt. Det beror på att en avstängning med anledning av att en sökande inte står till arbetsmarknadens förfogande gäller till dess att den sökande åter står till arbetsmarknadens förfogande, vilket i ett antal ärenden inte går att utläsa.

I de registerbaserade studier vi genomfört har vi också behövt göra mer generella antaganden. De här antagandena bör i regel stämma överens med verkliga förhållanden, men det är rimligt att anta att det i enskilda fall inte gör det.

Det är viktigt att också beakta att det i totalsiffran ingår både statistisk osäkerhet och annan osäkerhet. Den statistiska osäkerheten är en följd av de beräkningar vi gjort för att räkna upp de felaktiga utbetalningarna på urvalsnivå till populationsnivå. Annan osäkerhet härrör från källor som de som nämns ovan, men även de bedömningar vi gjort baseras ibland på ett väldigt begränsat underlag.

Totalsiffran är också känslig för förekomsten av enskilda ärenden där de felaktiga utbetalningarna är stora. Vår bedömning är att det i populationen är naturligt att det förekommer ett antal ärenden där de felaktiga utbetalningarna är stora, men det är mycket svårt att uttala sig om vi av ren slumpmässighet fått med för många av dessa i urvalen. Givet de urvalsstorlekar vi använt, bör risken för detta vara liten.

6.6.4 Jämförbarhet

Vid jämförelser med tidigare genomförd omfattningsstudie är det viktigt att ha i åtanke att det skett förändringar inom framför allt Arbetsförmedlingens arbete med kontroller. Vidare har förutsättningarna för arbetslöshetskassorna förändrats i och med en betydligt högre belastning hos arbetslöshetskassorna i och med högre arbetslöshet under 2021 jämfört med tidigare. En annan skillnad är att arbetslöshetskassorna har fått tillgång till arbetsgivardeklarationen på individnivå från Skatteverket. Även Arbetsförmedlingens belastning var i vissa avseenden högre under 2021. Det var dessutom en period när Arbetsförmedlingen behövde begränsa personliga kontakter med sökande på grund av pandemin. Allt detta kan ha haft inverkan på antalet felaktigheter i de ärenden vi studerat.

I den här granskningen har vi använt oss av snarlika, men inte identiska, upplägg som i IAF:s tidigare omfattningsstudie. Det påverkar också jämförbarheten något. Vi har eftersträvat att genomföra fler, men mer specifika studier för att säkerställa att vi riktat våra urval till rätt urvalsobjekt. Vi har också haft ambitionen att bättre periodisera de fel vi studerat. Det här betyder att vi velat kunna peka på fel som inträffat under 2021, för att säkerställa att vår granskning speglar de förhållanden som gällde under året. Det här skiljer sig från den tidigare omfattningsstudien, eftersom ett urval gjordes på ett antal ärenden som följdes långt tillbaka i tiden. Det



här kan ha lett till en mindre överskattning av de felaktiga utbetalningarna i den tidigare omfattningsstudien.

Det bör också påtalas att ersättningsnivåerna har ökat. Tidigare var högsta dagpenning 910 kronor. Under 2021 gällde i stället att en sökande som mest kunnat få 1 200 kronor per dag i arbetslöshetsersättning. Det innebär att varje enskilt fel vi har påträffat potentiellt kan leda till högre felaktiga utbetalningar än tidigare.

I allt väsentligt bör resultatet ändå vara jämförbart, även om ovanstående är värt att hålla i åtanke.

6.7 Begränsningar och hinder

Under arbetet har flera begränsningar, hinder och problem uppdagats. De rör rättsliga hinder, praktiska problem och tid- och resursmässiga begränsningar.


6.7.1 Sekretess för känsliga verksamhetskopplade uppgifter för arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna omfattas inte av bestämmelserna i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, men har ändå krav på sig hålla god ordning och reda på sina processer. För att granska om det finns betydande risker har IAF följt upp hur arbetslöshetskassornas systematiska internkontrollarbete bedrivs.

IAF kan konstatera att det skett en positiv utveckling genom åren, men det finns fortfarande utrymme för förbättringar. I granskningsarbetet har IAF efterfrågat strukturerade processer 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.

Det sekretesskydd som finns för uppgifter som hämtats in i IAF:s tillsyn- och granskningsverksamhet omfattas av samma sekretesskydd som gäller för arbetslöshetskassorna enligt 28 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Enligt den sekretessbestämmelsen gäller sekretess i ärenden om arbetslöshetsförsäkring enligt ALF och i ärenden om medlemsavgift för arbetslösa medlemmar enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en enskilds personliga förhållande, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna röjs. När uppgifterna hämtas in till IAF överförs den sekretessen till IAF enligt 11 § 1 § OSL.

Det här medför svårigheter att skydda uppgifter som inte direkt avser en enskilds personliga förhållanden, till exempel viktig information om arbetslöshetskassornas



kontrollarbete som kan innebära skada för arbetslöshetskassorna om de lämnas ut. Det kan till exempel leda till att arbetslöshetskassorna lider ekonomisk skada, förtroendskador eller att sökande kan utnyttja eventuella brister i kontroller.

6.7.2 IAF saknar möjlighet att ta del av arbetsgivardeklarationer

IAF har inte haft möjlighet att empiriskt studera hur vanligt det är att sökande får ersättning från arbetslöshetskassan vid sidan om arbetsinkomster. Det här beror på att det saknas rättsligt stöd för IAF att ta del av arbetsgivardeklarationer från Skatteverket. Om den möjligheten fanns skulle vi kunna göra en registersamkörning eller genomföra en urvalsstudie.

6.7.3 IAF saknar direktåtkomst till arbetslöshetskassornas system

Som vi redovisat tidigare är de metoder som står till hands för IAF att granska ärenden i detalj mycket resurskrävande. Samtidigt måste ett stort antal ärenden granskas, dels för att hitta ovanligt förekommande fel, dels för att inte få alltför osäkra skattningar. Det skulle underlätta för IAF i framtida granskningar om vi kunde genomföra granskningarna på plats i IAF:s kontorslokaler på samma sätt som vid granskning av Arbetsförmedlingen, i stället för att behöva resa till respektive arbetslöshetskassa. Det skulle möjliggöra för IAF att granska fler ärenden inom samma tidsram.

6.7.4 Beslutet om vilka ersättningssystem som ska studeras måste komma tidigare

IAF valde att påbörja arbetet med planeringen av omfattningsstudien två månader innan uppdraget tillkännagavs. Trots detta har det varit en utmaning att kunna leverera det underlag som behövs till ESV:s slutrapport. I grunden rör det sig om att resursåtgången för de ärendegranskningar som behöver göras är mycket stor. Det behövs också spetskompetenser vad gäller analys, rättsfrågor och granskning. Eftersom granskningens omfattning blir mycket stor, blir samordningen av granskningen också svårare. När den här typen av omfattande granskningar måste genomföras under en begränsad tid innebär det också att andra granskningar måste stå tillbaka.

Enligt IAF behöver därför uppdraget tillkännages betydligt tidigare för att ge myndigheten en möjlighet att fördela arbetsinsatserna över längre tid och ge utrymme för förseningar och ändringar i tidsplaneringen.



7 Slutsatser och bedömningar


I den här rapporten har vi uppskattat de felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning under 2021 till cirka 564 miljoner kronor, med ett osäkerhetsintervall på 379–770 miljoner kronor. Det motsvarar 2,6 procent, med ett osäkerhetsintervall på 1,8–3,6 procent, av utbetald ersättning under 2021. Den här uppskattningen inkluderar även risker som inte kunnat studeras empiriskt. I IAF:s tidigare omfattningsstudie gjordes ingen uppskattning av den här typen risker. I delegationen för korrekta utbetalningars rapport *Läckaget från välfärdsystemet del 1* bedömdes att de totala felaktiga utbetalningarna inklusive risker som inte studerats empiriskt motsvarande till 3,9 procent av utbetald ersättning. Det innebär att de totala felaktiga utbetalningarna sedan dess minskat med ungefär 1,3 procentenhet. Den uppskattade minskningen har skett trots att IAF i den här omfattningsstudien har använt ett något mer strikt antagande om att en sökande skulle korrigera sitt beteende om de fått en sanktion.

7.1 Arbetsförmedlingen

I den här omfattningsstudien beräknas brister i Arbetsförmedlingens handläggning av underrättelser ha orsakat felaktiga utbetalningar på 217 miljoner kronor under 2021, med ett konfidensintervall på 71–364 miljoner kronor. Den centralisering av kontrollarbetet som genomförts på Arbetsförmedlingen har enligt tidigare rapporter från IAF haft positiv effekt på kontrollen av till exempel aktivt arbetssökande. Den här rapporten visar att centraliseringen också medfört att andelen fel i sökandes ärenden och de felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning har minskat.

Det ökade fokuset på kontrollarbetet har lett till att vi påträffat färre ärenden med felaktigheter. Dessutom är det betydligt färre ärenden där det finns upprepade fel. Att det förekommer få ärenden med upprepade felaktigheter visar att den typ av systematiska fel som funnits tidigare, i synnerhet i bedömningen av aktivitetsrapporter och aktivt arbetssökande, minskat betydligt. I stället framstår det som att felaktigheterna numera i regel handlar om mer sporadiska fel och misstag hos arbetsförmedlare och kontrollhandläggare.

Handläggarsstödet har uppdaterats i den senare delen av den undersökta perioden, vilket kan ha lett till att en några av de situationer som tidigare orsakat felaktiga utbetalningar, inte längre gör det. Det rör situationer där den sökande inte valt leverantör inom tjänsten Stöd och matchning eller Rusta och Matcha, trots att aktiviteten varit obligatorisk. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen fortsätter arbetet med att säkerställa att signaler och underrättelser skickas i de situationer de ska



skickas, för att arbetslöshetskassorna ska få möjlighet att ta ställning till om den sökande ska stängas av från ersättning.

Det finns ett antal ärendetyper som utmärker sig något i vår granskning. Ett exempel på ärenden där vi konstaterat felaktiga utbetalningar är ärenden där sökande haft behov av extra stöd. Vi ser att det i flera fall rör sig om personer som har svårt att leva upp till kraven i arbetslöshetsförsäkringen och där arbetsförmedlare agerar emot gällande bestämmelser. Det förekommer fortfarande, om än i mycket begränsad omfattning, enskilda överenskommelser utan stöd i bestämmelserna mellan sökande och arbetsförmedlare. IAF anser att Arbetsförmedlingen måste säkerställa att alla arbetsförmedlare följer gällande bestämmelser och att enskilda överenskommelser inte träffas, eftersom det annars finns risk för felaktiga utbetalningar, att kontrollfunktionen sätts ur funktion och den sökandes tid i arbetslöshet riskerar att förlängas.

Vi har också noterat att det för vissa grupper av sökande inte ställs några krav på aktivt arbetssökande. IAF vill här särskilt poängtera att det inte finns några godtagbara skäl för sökande med arbetslöshetsersättning att inte vara aktivt arbetssökande.

I våra granskningar har vi också sett att arbetsförmedlare tidvis väljer att rekommendera aktiviteter i stället för göra dem obligatoriska, trots att aktiviteten är något man förväntar sig att den sökande ska genomföra. Här bör arbetsförmedlare i högre utsträckning vara tydliga gentemot den sökande om vad som förväntas av hen genom att använda sig av tydligare formuleringar, till exempel obligatoriska aktiviteter eller anvisning till lämpliga arbeten eller arbetsmarknadspolitiska program. Otydlighet kan göra att kontrollarbetet blir mindre effektivt.

Slutligen har vi funnit brister i den automatiska och riskbaserade kontrollen av aktivitetsrapporter. Det rör sig här om mindre frekventa brister, men där det finns behov av och goda möjligheter för Arbetsförmedlingen att stärka upp granskningen av aktivitetsrapporter med mer kvalitativa inslag. Det gäller när sökande till exempel söker arbeten som är uppenbart olämpliga, eller när sökande i aktivitetsrapportens yrkesfält angett sådant som inte är yrken, till exempel kontaktpersoners namn eller liknande.

7.2 Arbetslöshetskassorna

De felaktiga utbetalningarna orsakade av arbetslöshetskassorna uppskattas till ungefär 19 miljoner kronor med ett konfidensintervall på 3–38 miljoner kronor. Det här är lägre än tidigare, men vi ser att det fortsatt finns behov av förbättringar. Vi ser att arbetslöshetskassorna i vissa fall intar ett alltför generöst förhållningssätt till om den sökande varit aktivt arbetssökande. Det här leder till att beslut om sanktion



uteblir och att avstängning inte sker. Det kan också leda till att omställningen till arbete tar längre tid.

Det är viktigt att arbetslöshetskassorna säkerställer att det finns godtagbara skäl för en uppsägning på egen begäran, eftersom felaktiga beslut i de här fallen leder till potentiellt stora felaktiga utbetalningar. Det ska däremot poängteras att det rör sig om felaktigheter som är mycket ovanliga förekommande.

Det har också förekommit några fall där dagersättningen har beräknats för högt. I regel leder det här till relativt små felaktiga utbetalningar, men hur stora de felaktiga utbetalningarna blir är beroende av hur lång den sökandes ersättningsperiod är. Det är därför viktigt att arbetslöshetskassorna fortsätter arbeta med att säkerställa att den här typen av beräkningar görs korrekt. Det har varit utanför den här granskningens fokus om för lite ersättning har betalats ut. Det är däremot värt att nämna att det bland de överslagsräkningar vi gjort förekommit fall där arbetslöshetskassorna beräknat dagpenningen för lågt. I de här fallen har de sökande fått för lite ersättning.

7.3 Sökande

Arbetslöshetskassorna återkräver de flesta felaktiga utbetalningar som vi har bedömt orsakas av de sökande. Totalt återkrävde arbetslöshetskassorna ungefär 266 miljoner kronor under 2021. Det finns utöver det som återkrävs flera risker för felaktiga utbetalningar som vi inte har kunnat studera empiriskt. IAF har uppskattat att mellan 21 och 84 miljoner kronor betalas ut felaktigt på grund av bland annat felaktiga intyg och arbetsinkomster vid sidan av arbetslöshetsersättning. Det bör däremot beaktas att den här uppskattningen är mycket osäker.



Källor

Författningar

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor

Förordning (1997:836) om arbetslöshetskassor

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdsystemet

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Offentligt tryck

SOU 2020:37, Ett nytt regelverk för Arbetslöshetsförsäkringen.

Andra publikationer

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

IAF, Rapport 2021:9, *Identifierade risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen.*

IAF Rapport 2021:12, *Fungerar Arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter?*

IAF Rapport 2021:14, *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?*

IAF Rapport 2022:4, *Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna 2021 och 2020.*

IAF Rapport 2022:7, *Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2021.*

IAF Rapport 2022:12, *Återkrav från arbetslöshetskassorna – Utveckling, omfattning och orsaker.*

Läckaget i välfärdssystemen, del 1. Rapport 4, Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, juni 2019.

Fi2021/03247, Fi2022/001, Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar.

Övrigt

A2022/00131, Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, 2022-01-27.

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

