

Rapport 2022:14

Försäkringskassans avstängningsutredningar

Följer Försäkringskassan regelverket när en
programdeltagare ska stängas av från ersättning?



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

Som en del i sitt kontrollarbete har Försäkringskassan i uppdrag att utreda misstänkta felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har ett ansvar att kontrollera att programdeltagare som har ersättning uppfyller de krav som ställs i regelverket. Försäkringskassan ska fatta beslut om att stänga av en programdeltagare från ersättning om hen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan om ett förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har granskat om Försäkringskassan följer regelverket vid utredningar som kan leda till sådana beslut. Försäkringskassan har faktagranskat delar av rapporten.

Granskningen har genomförts av Jessica Edelbro Laurell, Annika Hellberg, Anna Mathsson och Eva Nordström. Rapporten föredrogs av Jessica Edelbro Laurell. Vid den slutliga beredningen av ärendet deltog enhetschefen Jessica Idbrant och utredare Patricia Söderström. Enhetschefen för granskningsenheten Cathrine Carlberg har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 14 december 2022

Cathrine Carlberg
Enhetschef

Jessica Edelbro Laurell
Granskningsledare



Sammanfattning

Försäkringskassan har i uppdrag att administrera och betala ut ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Försäkringskassan ska även, enligt 6 kap. 5 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA), besluta om att stänga av en programdeltagare från ersättning om hen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan om ett förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning. En avstängning ska i normalfallet avse 130 dagar. Om det finns förmildrande omständigheter får avstängningen avse färre dagar, dock lägst 45 ersättningsdagar. Om det finns försvårande omständigheter får avstängningen avse fler dagar, dock högst 195 ersättningsdagar.

IAF har granskat om Försäkringskassan följer regelverket vid utredningar som kan leda till avstängningar. De metoder som IAF har använt är ärendegranskning och intervjuer, och vi redovisar även statistik från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. IAF har genomfört 6 intervjuer och granskat 157 ärenden.

Försäkringskassans arbete med avstängningsutredningar fungerar i flera delar tillfredsställande

IAF bedömer att Försäkringskassans arbete med avstängningsutredningar i flera delar fungerar tillfredsställande. Granskningen visar:

- Försäkringskassan har kommunicerat med programdeltagarna när det har behövts, och kommunikeringarna är till stor del kompletta. Kommunikeringarna innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information och de hänvisar till underlag som har haft betydelse för beslutet.
- Besluten uppfyller till stor del kraven enligt förvaltningslagen. Det betyder att de innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information, en motivering om vilka omständigheter som varit avgörande för beslutet samt författningshänvisning och överklagandehänvisning.

Försäkringskassan brister i uppföljning av skyndsamtet och handläggningstider

IAF riktar en anmärkning till Försäkringskassan

- för att Försäkringskassan inte kan säkerställa att avstängningsärenden prövas skyndsamt enligt 6 kap. 14 § FEA.

IAF riktar ett påpekande till Försäkringskassan

- om att Försäkringskassan till viss del är passiv i hanteringen av avstängningsärenden.



Granskningen visar att Försäkringskassan inte har några interna riktlinjer för hur lång handläggningstiden bör vara och att de inte mäter handläggningstiderna för avstängningsärendena. Det innebär att Försäkringskassan inte följer upp skyndsamhetskravet. Granskningen visar också att Försäkringskassan har varit passiv i ärendehantering i 31 procent av avstängningsärendena. Försäkringskassan har inte aktivt arbetat med ärendena och det tar över en månad innan handläggningen påbörjas. IAF anser att det är viktigt att Försäkringskassan är aktiva i ett ärende och driver handläggningen framåt.

Dokumentationen har vissa brister

IAF riktar ett påpekande till Försäkringskassan

- om att det finns brister i Försäkringskassans dokumentation i vissa ärenden.

I vissa ärenden har det inte varit möjligt för oss att följa ärendets gång. Det har framför allt saknats uppgifter i ärendets journal, bland annat när avstängningsärendet inleddes eller om handläggaren valt att invänta ett återkravsärende. En god dokumentation är en förutsättning för att Försäkringskassan ska vara granskningsbar. Bristerna kan även vara negativa för den enskilde som inte får tillräcklig insyn i ärendet.

Omständigheterna bakom antalet avstängningsdagar är inte alltid tydliga

IAF riktar ett påpekande till Försäkringskassan


- om att omständigheterna som har lett till antalet avstängningsdagar inte alltid är tydliga.

Ett beslut ska innehålla vilka omständigheter, försvårande eller förmildrande, som har varit avgörande för bedömningen av antalet avstängningsdagar. Granskningen visar att det i 23 procent av ärendena inte är tydligt vilka omständigheter som har lett till antalet avstängningsdagar.

Granskningen visar också att handläggarna tycker att det är en utmaning att göra bedömningen av antalet avstängningsdagar, eftersom det finns ett stort bedömningsutrymme. IAF anser trots det stora bedömningsutrymmet att Försäkringskassan borde arbeta mer aktivt för att få till ett utbyte mellan de olika enheterna. Syftet är att säkerställa likvärdiga bedömningar i avstängningsärendena.

Identifierade iakttagelser och utmaningar för Försäkringskassan

IAF har identifierat följande iakttagelser och utmaningar för Försäkringskassans arbete med avstängningsutredningar:

- 
- Ökad kontrollverksamhet leder till fler avstängningar men Försäkringskassan uppger att ett mer förebyggande arbete kräver en ändring av förordningar.
 - Försäkringskassan har inte författningsstöd att kräva in uppgifter från bland annat banker och arbetsgivare.

Skillnader mellan olika grupper behöver analyseras vidare

- Män har en något högre andel avslutade avstängningsärenden än kvinnor. Granskningen visar också att utrikesfödda har en högre andel avslutade avstängningsärenden än svenskfödda.
- Kvinnor får i större utsträckning maximalt antal avstängda dagar än män. Utrikesfödda kvinnor får oftast det maximala antalet avstängda dagar medan svenska män får minst.

För att dra slutsatser om vad skillnaderna mellan de olika grupperna beror på behöver IAF göra djupare analyser än de vi har gjort inom ramen för den här granskningen.

Redogörelse för åtgärder

Som ett led i IAF:s uppföljning ska Försäkringskassan skriftligt redogöra för vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av de brister som redovisas i avsnitt 8.2. Redogörelsen ska skickas till IAF senast den 1 juni 2023.



Innehåll

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning | 10 |
| 1.1 | Syfte | 10 |
| 1.1.1 | Frågor | 10 |
| 1.2 | Granskningens genomförande | 11 |
| 1.2.1 | Ärendegranskning | 11 |
| 1.2.2 | Intervjuer | 12 |
| 1.2.3 | Statistik | 12 |
| 1.3 | Försäkringskassans arbete med avstängningsutredningar | 12 |
| 1.4 | Rapportens disposition | 14 |
| 2 | Regelverket för avstängningar | 15 |
| 2.1 | Allmänt om regleringen av Försäkringskassans avstängningar | 15 |
| 2.2 | Handläggningen av avstängningsärenden | 16 |
| 2.2.1 | Skyndsamt handläggning | 16 |
| 2.2.2 | Dokumentations- och utredningsskyldighet | 17 |
| 2.2.3 | Avstängningsdagen | 17 |
| 3 | Impulser om misstänkta oriktiga eller vilseledande uppgifter | 19 |
| 3.1 | De flesta impulser kom internt från Försäkringskassan | 19 |
| 3.2 | Vanligaste orsaken till impuls var att programdeltagaren inte redovisat arbete | 20 |
| 4 | Underlag och kommunikering | 21 |
| 4.1 | Försäkringskassan hade tillräckligt med underlag för att fatta beslut | 21 |
| 4.2 | Vissa svårigheter med att få in underlag | 21 |
| 4.3 | Försäkringskassan har kommunicerat när det behövdes | 22 |
| 4.4 | En stor del av kommunikeringarna är kompletta | 23 |
| 4.4.1 | Kommunikeringarna innehåller oftast underlag av betydelse för beslutet | 23 |
| 4.4.2 | Informationen i kommunikeringarna är oftast tillräckliga, korrekta och tydliga | 24 |
| 4.5 | Försäkringskassan ändrade i vissa fall sin bedömning efter svar på kommunikering | 25 |
| 5 | Försäkringskassans avslutade avstängningsutredningar | 26 |
| 5.1 | Antal och andel avslutade avstängningsutredningar | 26 |
| 5.1.1 | Antal avslutade avstängningsutredningar har blivit fler och skiljer sig något åt mellan kvinnor och män | 26 |
| 5.1.2 | Andelen avslutade avstängningsutredningar skiljer sig åt beroende på födelseregion | 27 |
| 5.1.3 | Andel avslutade avstängningsutredningar skiljer sig åt mellan åldersgrupper | 28 |
| 5.2 | En stor del av besluten uppfyller kraven enligt förvaltningslagen | 28 |



| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.2.1 | Besluten innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information i stor utsträckning | 29 |
| 5.2.2 | Få bristfälliga beslutsmotiveringar | 29 |
| 5.2.3 | Författningshänvisning och överklagandehänvisning finns | 30 |
| 5.3 | Första avstängningsdagen stämde oftast, men dokumentationen brister | 30 |
| 5.4 | Ärenden som avslutas utan avstängning | 31 |
| 6 | Tid och kvalitet i ärendehandläggningen | 33 |
| 6.1 | Handläggningstid för avstängningsärenden | 33 |
| 6.2 | Försäkringskassan var till viss del passiv i ärendehandläggningen | 34 |
| 6.2.1 | Glapp i utredningen vid återkrav | 35 |
| 6.3 | Försäkringskassan utredde nästan alla avstängningsärenden tillräckligt | 35 |
| 6.4 | Dokumentationen brister i vissa ärenden | 36 |
| 7 | Antal avstängningsdagar | 38 |
| 7.1 | Kvinnor fick oftare maximalt antal avstängda dagar | 38 |
| 7.1.1 | Utrikesfödda kvinnor fick oftare maximalt avstängda dagar | 39 |
| 7.2 | Vissa skillnader i antalet avstängda dagar mellan åldersgrupper | 39 |
| 7.3 | Försäkringskassan motiverade oftast avstängningstiden | 40 |
| 7.4 | Otydligt vad som ledde fram till antalet avstängningsdagar i vissa fall | 40 |
| 7.5 | Förmildrande och försvårande omständigheter i bedömningen av antalet avstängningsdagar | 41 |
| 7.6 | Försäkringskassans arbete med att göra likvärdiga bedömningar | 42 |
| 8 | Slutsatser och bedömningar | 43 |
| 8.1 | Försäkringskassans arbete med avstängningsutredningar fungerar i flera delar tillfredsställande | 43 |
| 8.1.1 | Försäkringskassan kommunicerade och innehållet är till stor del komplett | 43 |
| 8.1.2 | Besluten uppfyller i stort kraven enligt förvaltningslagen | 44 |
| 8.2 | Försäkringskassan brister i vissa delar i sin handläggning av avstängningsärenden | 44 |
| 8.2.1 | Försäkringskassan brister i uppföljning av skyndsamtet och handläggningstider | 44 |
| 8.2.2 | Dokumentationen har vissa brister | 45 |
| 8.2.3 | Omständigheterna bakom antalet avstängningsdagar är inte alltid tydliga | 45 |
| 8.3 | Identifierade iakttagelser och utmaningar för Försäkringskassan | 46 |
| 8.3.1 | Ökad kontrollverksamhet leder till fler avstängningar men ett mer förebyggande arbete kräver förordningsändringar | 46 |
| 8.3.2 | Försäkringskassan kan inte kräva in uppgifter från alla aktörer | 47 |
| 8.4 | Skillnader mellan olika grupper behöver analyseras vidare | 47 |
| 8.4.1 | Män och utrikesfödda har något fler avslutade avstängningsärenden | 47 |
| 8.4.2 | Kvinnor och utrikesfödda får i större utsträckning maximalt antal avstängda dagar | 47 |



| | |
|---|----|
| 8.5 Redogörelse för åtgärder | 48 |
| Källor | 49 |
| Bilaga 1: IAF:s skala för bedömning av brister..... | 50 |



1 Inledning

Försäkringskassan har i uppdrag att administrera och betala ut ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Myndigheten har även i uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott, vilket bland annat sker inom Försäkringskassans kontrollverksamhet.

Kontrollutredningsverksamhetens uppdrag är att motverka bidragsbrott genom att

- utreda konstaterade eller misstänkta felaktiga utbetalningar som en enskild medvetet kan ha orsakat
- utreda misstankar om att en enskild medvetet försökt få ersättning på felaktiga grunder
- polisanmäla misstänkta brott.¹

Försäkringskassan ska fatta beslut om att stänga av en programdeltagare från ersättning om hen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan om ett förhållande som har betydelse för rätten till ersättning.

IAF har i uppdrag att granska handläggning av och rutiner för handläggning av ärenden hos Försäkringskassan om avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Som en del i det uppdraget har IAF valt att granska Försäkringskassans arbete med avstängningsutredningar, när en deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser medvetet eller grovt vårdslöst har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

1.1 Syfte

Syftet med granskningen är att undersöka om Försäkringskassan följer regelverket vid utredningar om en programdeltagare ska stängas av från rätten till ersättning om hen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

1.1.1 Frågor

1. Varifrån kommer impulsen om att en programdeltagare kan ha lämnat en oriktig eller vilseledande uppgift?
2. Vilka oriktiga eller vilseledande uppgifter förekommer?
3. Har Försäkringskassan tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut i dessa ärenden?

¹ Försäkringskassans vägledning 2004:1 version 14, Kontrollutredning, s. 11.



4. Kommunikerar Försäkringskassan programdeltagaren i den uträkning som behövs?
5. Är besluten utformade så att de uppfyller förvaltningslagens krav?
6. Hur långa handläggningstider har dessa ärenden?
7. Vilka omständigheter anses vara förmildrande respektive försvårande?
8. Hur avgör Försäkringskassan avstängningstiden?

1.2 Granskningens genomförande

För att besvara frågorna och nå syftet med granskningen har vi på IAF genomfört en ärendegranskning och sex intervjuer, samt tagit fram statistik från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Under granskningens gång har vi även ställt skriftliga och muntliga frågor till Försäkringskassan.

1.2.1 Ärendegranskning

Inledningsvis genomförde vi en pilotgranskning av 12 ärenden för att fastställa vilka frågor som var relevanta att granska. Därefter genomförde vi ärendegranskningen under mars och april 2022. Ärendegranskningen avsåg avstängningsärenden som Försäkringskassan avslutade under 2021. IAF har begärt in handlingar och granskat ärendena från IAF:s lokaler.

Vi har bedömt Försäkringskassans handläggning utifrån bland annat


- om det fanns tillräckligt med underlag för att fatta beslut
- om Försäkringskassan hade kommunicerat och hur kommunikeringarna var utformade
- hur besluten var utformade
- hur långa handläggningstiderna var
- hur Försäkringskassan bedömde antalet avstängningsdagar.

Granskningsmallen återges i sin helhet i den fristående bilagan *Statistikens framställning*.

Av de 977² avstängningsutredningar som Försäkringskassan avslutade 2021 gjorde vi ett urval på 164 ärenden. Med ett bortfall på 7 ärenden³, granskade vi 157 ärenden.

² I ärendegranskningen visade det sig att IAF:s statistik- och tillsynsdatas innehåller ärenden som ser ut som två olika men som i själva verket är ett och samma. I framtagandet av statistiken som redovisas i rapporten har vi justerat för detta. Därför är antalet ärenden 977 när vi talar om urval och ärendegranskning, men 966 när vi redovisar statistik.

³ I fem fall förekom det flera ärendenummer i samma ärende vilket skapade dubletter i urvalet. Två ärenden avsåg personer som hade skyddad identitet.



För mer information om uppräknigen av resultatet från ärendegranskningen, se de fristående bilagorna *Statistikens framställning* och *Kvalitetsdeklaration*.

Konfidensintervallen, som beskriver storleken på den statistiska osäkerheten, redovisar vi i rapporten samt den fristående bilagan *Samtliga resultat av ärendegranskningen*.

1.2.2 Intervjuer

Genom intervjuer ville vi få en djupare förståelse för de resultat som framkommit vid ärendegranskningen och en bild av hur handläggningen av avstängningsärenden går till. Totalt genomförde vi sex intervjuer i maj och juni 2022. Av dem var fem intervjuer med handläggare från fem olika enheter. Vid varje intervju deltog två handläggare. Den sjätte intervjun var med två enhetschefer och en verksamhetsutvecklare. De intervjuade har fått möjlighet att faktagranska en skriftlig sammanfattning av intervjuerna.

1.2.3 Statistik

Med hjälp av statistik från IAF:s statistik- och tillsynsdatabas har vi analyserat hur många avstängningsutredningar som Försäkringskassan avslutar, hur många avstängda dagar de beslutar om och hur lång tid det tar att handlägga ärendena. Vi har även analyserat om det finns skillnader mellan olika grupper, framför allt mellan kvinnor och män men även mellan olika åldersgrupper och födelseregioner.

1.3 Försäkringskassans arbete med avstängningsutredningar

Avstängningsutredningarna är en del av Försäkringskassans kontrollverksamhet. För att kunna beskriva ärendeprocessen för avstängningsutredningarna, behöver vi även förklara delar av processen som har att göra med kontrollutredningarna. Avsnittet innehåller därför ett flödesschema som översiktligt sammanfattar processen för Försäkringskassans arbete med avstängningsutredningar.

En uppgift om att en programdeltagare misstänkts ha lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter som har betydelse för rätten till ersättning, en så kallad impuls, kan komma från andra myndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor eller internt från Försäkringskassan. Om Försäkringskassan får en impuls lämnas ärendet över till avdelningen för kontrollutredning.

Avdelningen för kontrollutredning bedömer om impulsen ska leda till en utredning, en så kallad kontrollutredning. Impulser som inte leder till en utredning kan till

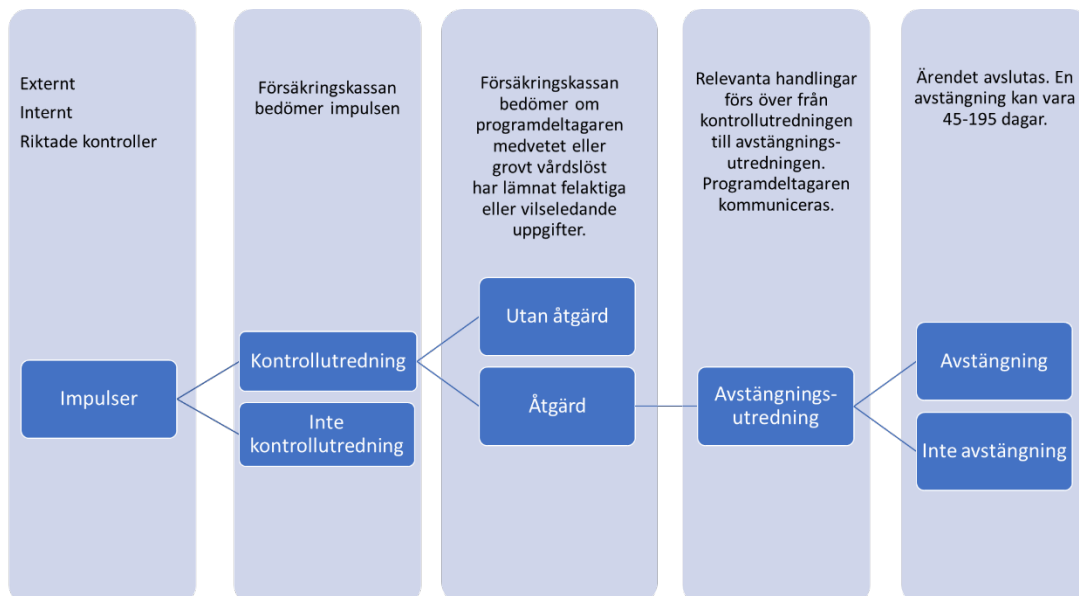
exempel bero på att ersättning inte har betalats ut i det aktuella ärendet eller att uppgifterna i impulsen inte påverkar den ersättning som har betalats ut.

Kontrollutredningar är i regel särskilt utredningskrävande och Försäkringskassan behöver ofta kompletterande uppgifter. Försäkringskassan begär in det underlag som behövs för att utreda om programdeltagaren har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Det kan till exempel handla om uppgifter från arbetsgivare, Arbetsförmedlingen och bank.


I kontrollutredningen ingår att bedöma om en programdeltagare medvetet eller grovt vårdslöst har lämnat felaktiga eller vilseledande uppgifter. Försäkringskassan kan då besluta att stänga av en programdeltagare från framtida utbetalningar av vissa ersättningar. När rätten till ersättning är bedömd lämnas relevanta handlingar vidare till en kontrollutredare som bedömer om det är aktuellt att inleda en avstängningsutredning. Hälften av de kontrollutredningar som Försäkringskassan startade 2021⁴ ledde till att man inledde en avstängningsutredning.

Kontrollutredaren inleder avstängningsutredningen och programdeltagaren får möjlighet att yttra sig över det underlag som ligger till grund för förslag till beslut om avstängning, det kallas för kommunikering. Efter kommunikeringen avslutas avstängningsutredningen genom att programdeltagaren antingen stängs av från ersättning eller att Försäkringskassan bedömer att hen inte ska stängas av från ersättning. En programdeltagare stängs i normalfallet av i 130 ersättningsdagar. Vid avstängning skickas ett beslut till programdeltagaren.

Figur 1: Flödesschema som översiktligt visar ärendeprocessen.



⁴ Försäkringskassans årsredovisning 2021 s.129 samt Försäkringskassans svar via e-post den 9 september 2022.



En kontrollutredning kan fortsätta även en tid efter det att avstängningsärendet är avslutat. En kontrollutredning avslutas antingen utan åtgärd eller att Försäkringskassan beslutar att inte betala ut ersättning eller att minska ersättning. Det kan också handla om att tidigare utbetald ersättning återkrävs genom ett beslut om återbetalning. Utredningen avslutas då efter beslut om återbetalning. I förekommande fall görs också en polisanmälan och då avslutas ärendet efter det.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogör vi för regelverket som rör Försäkringskassans avstängningsutredningar och rätten till ersättning vid deltagande i en arbetsmarknadspolitisk insats.

I kapitel 3 redogör vi för varifrån impulser kommer om att programdeltagaren misstänks ha lämnat en oriktig eller vilseledande uppgift och vilka dessa uppgifter är.

I kapitel 4 redovisar vi resultat för bland annat om Försäkringskassan har tillräckligt med underlag för att fatta beslut, om kommunikering har skett och om kommunikeringen innehåller tillräckliga uppgifter.

I kapitel 5 redovisar vi statistik över avslutade avstängningsutredningar. Därefter redovisar vi resultat om Försäkringskassans beslut om avstängningar och avslutar med ärenden som inte lett till en avstängning.

I kapitel 6 redovisar vi resultat av Försäkringskassans handläggning av avstängningsärenden och deras handläggningstider.

I kapitel 7 redovisar vi statistik över antalet avstängda dagar. Därefter redovisar vi resultat om hur Försäkringskassan avgör antalet dagar och hur de arbetar med likvärdiga bedömningar.

Det avslutande kapitel 8 innehåller IAF:s slutsatser.



2 Regelverket för avstängningar

I det här kapitlet redogör vi kortfattat för det regelverk som gäller för Försäkringskassans avstängningsutredningar och rätten till ersättning vid deltagande i en arbetsmarknadspolitisk insats.

2.1 Allmänt om regleringen av Försäkringskassans avstängningar

Försäkringskassan ska besluta om avstängning om en programdeltagare medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.⁵ Uppgiften ska vara av betydelse för rätten till ersättning och kan till exempel handla om att en programdeltagare lämnat felaktiga uppgifter om sin närvaro i programmet eller om hen inte redovisat exempelvis lön.⁶ En avstängning ska i normalfallet avse 130 dagar. Om det finns förmildrande omständigheter får avstängningen avse färre dagar, dock lägst 45 ersättningsdagar. Om det finns försvårande omständigheter får avstängningen avse fler dagar, dock högst 195 ersättningsdagar.⁷

Bestämmelserna om avstängning från aktivitetsstöd har gällt sedan mars 2015, men det finns inte mycket vägledning i praxis eller förarbeten om vilka omständigheter som kan anses vara förmildrande eller försvårande vid bedömningen av antalet avstängningsdagar. Regleringen har dock på olika sätt samordnats med arbetslöshetsförsäkringen, bland annat när det gäller fränkännande enligt 46–46 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).⁸ Praxis och förarbeten på arbetslöshetsförsäkringens område kan därmed ge viss vägledning.⁹ I författningskommentaren till 46 a § ALF sägs att ett fränkännande ska avse omkring 130 ersättningsdagar. När det är fråga om mer allvarliga fall bör fränkännandet avse 195 ersättningsdagar.¹⁰

För att ge vägledning när Försäkringskassan bestämmer antal avstängningsdagar har man tagit fram ett rättsligt ställningstagande¹¹, där det framgår att en sammanvägd

⁵ 6 kap. 5 § första stycket förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA).

⁶ Jfr. Ds 2013:59 s. 155, KamR Göteborg dom i mål nr 4519–17 och 5 kap. 4 § FEA.


⁷ 6 kap. 4 § andra stycket FEA.

⁸ Se bl.a. Ds 2013:59 s. 47 och prop. 2012/13:12 s. 62.

⁹ Se bl.a. KamR Göteborg mål nr 4519–17.

¹⁰ Prop. 2012/13:12 s. 57f, 95.

¹¹ Förmildrande och försvårande omständigheter vid bestämmande av avstängningsdagar för deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, dnr 14193–2018.



bedömning av omständigheterna i det enskilda ärendet ska göras. I ställningstagandet har Försäkringskassan även listat exempel på omständigheter som kan tala i förmildrande respektive försvårande riktning. Omständigheterna bygger på praxis från arbetslöshetsförsäkringens område.

Omständigheter som talar i förmildrande riktning är att

- ersättning bara har betalats ut för enstaka dagar eller vid något enstaka tillfälle
- deltagaren på eget initiativ har rättat den oriktiga uppgiften
- det felaktigt utbetalda beloppet är ringa
- deltagaren har varit allvarligt sjuk vid händelsen.

Omständigheter som talar i försvårande riktning är att

- ett betydande antal ersättningsdagar har lämnats felaktigt
- deltagaren har missbrukat försäkringen upprepade gånger
- deltagaren under lång tid även har tagit emot annan typ av ersättning
- deltagaren har använt sig av falska handlingar eller liknande.

2.2 Handläggningen av avstängningsärenden

2.2.1 Skyndsam handläggning

Ett avstängningsärende ska prövas skyndsamt och ett beslut ska gälla omedelbart.¹² Kravet på skyndsamhet motiveras med att hänsyn ska tas till programdeltagaren men vad som innebär skyndsam handläggning preciseras inte vidare i författningskommentaren.¹³ Skyndsamhetskravet finns även i förvaltningslagen (2017:900) (FL). Av 9 § FL framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att eftersätta rättssäkerheten. När det gäller kravet på snabbhet har Justitieombudsmannen bland annat uttalat att en myndighet normalt inte kan anses uppfylla kravet på snabbhet om den under längre perioder utan godtagbara skäl är passiv i hanteringen. Eftersom ärenden tar olika lång tid att handlägga på grund av deras olika karaktär, går det dock inte att generellt uttala sig om vad som är en godtagbar handläggningstid.¹⁴ Försäkringskassan har uttalat att man inte kan säga exakt hur lång tid ett specifikt ärende kan ta, men att man kan bedöma vad som är en genomsnittlig eller normal handläggningstid för olika typer av

¹² 6 kap. 14 § FEA.

¹³ Ds 2013:59 s. 121.

¹⁴ Jfr. bl.a. JO-beslut 2021-01-21, dnr 8443–2018 och JO-beslut 2020-10-27, dnr. 221–2019.



ärenden.¹⁵ När det gäller avstängningsärenden har Försäkringskassan inte gjort någon bedömning om hur lång handläggningstiden bör vara.

2.2.2 Dokumentations- och utredningsskyldighet

Dokumentationsskyldigheten innebär att en myndighet är skyldig att dokumentera information som kommit in på ett annat sätt än genom en handling.¹⁶ Skyldigheten är en grund för att garantera den enskildes rättssäkerhet och är en förutsättning för att säkerställa att det finns ett fullgott beslutsunderlag. Dokumentationskyldigheten är även av vikt för partsinsyn i och kontroll av att handläggningen skett på ett korrekt sätt.¹⁷ Saknas dokumentation blir det svårt, och i vissa fall till och med omöjligt, att överblicka vad som hänt i ett enskilt ärende.¹⁸

En myndighet är också skyldig att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver och att ge den enskilde möjlighet att bemöta de uppgifter som har betydelse för beslutet.¹⁹ Försäkringskassan har valt att införa ett förfarande som innebär att de informerar den enskilde om vilken preliminär bedömning myndigheten gjort. Det innebär att Försäkringskassan innan det slutliga beslutet fattas kommunicerar sin slutsats till den enskilde. Av kommunikeringen ska framgå vilket underlag som legat till grund för myndighetens bedömning.²⁰ När Försäkringskassan därefter fattar beslut om avstängning ska beslutet innehålla en motivering till beslutet, information om vilka föreskrifter som tillämpats samt vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.²¹ Det innebär bland annat att Försäkringskassan ska redogöra för de omständigheter som talat i försvårande respektive förmildrande riktning vid bestämmande av antalet avstängningsdagar.

2.2.3 Avstängningsdagen

Avstängningen ska gälla från den dagen när Försäkringskassan inledde utredningen av grunden för avstängningen.²² Av Försäkringskassans vägledning framgår att den dag som handläggaren lämnar en impuls till kontrollutredningen är den dag som

¹⁵ Försäkringskassans vägledning 2004:7 version 14, Förvaltningsrätt i praktiken, s. 34.

¹⁶ 27 § FL.

¹⁷ Prop. 2016/17:180 s. 78–79, 174–175.

¹⁸ Jfr. bl.a. JO-beslut 2021-06-18, dnr 1214–2020

¹⁹ 23 och 25 §§ FL.

²⁰ Vägledning 2004:7 version 14 s. 63f.

²¹ 32 § FL.

²² 6 kap. 10 § FEA.



Försäkringskassan inledde utredningen av grunden för avstängningen.²³

Försäkringskassan har uppgett att detta gäller för interna impulser. När det gäller externa impulser lämnas ingen impuls till kontrollutredning från en handläggare på Försäkringskassan. Den kommer i stället direkt in till kontrollutredning. Den dag som Försäkringskassan inledde utredning om avstängning blir då i stället den dag förmånshandläggare bedömer rätten till ersättning utifrån de uppgifter som kommit fram i kontrollutredningen.²⁴

²³ Försäkringskassans Vägledning 2017:2 version 9, Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, s. 62.

²⁴ Svar från faktagranskning 16 november 2022.



3 Impulser om misstänkta oriktiga eller vilseledande uppgifter

I det här kapitlet redogör vi resultat från ärendegranskningen om varifrån Försäkringskassan fick impulser om att programdeltagaren misstänktes ha lämnat en oriktig eller vilseledande uppgift. Impulser som inte resulterade i ett avstängningsärende redovisas alltså inte i den här rapporten. Vi redovisar även vilka misstänkta oriktiga eller vilseledande uppgifter som programdeltagarna hade lämnat.

Resultaten från ärendegranskningen är uppviktade för att gälla hela populationen. Vi redovisar därför våra resultat med ett 95-procentigt konfidensintervall. Det innebär att det sanna värdet för hela populationen med 95 procents säkerhet hamnar inom intervallet.

3.1 De flesta impulser kom internt från Försäkringskassan

Försäkringskassan kan få uppgifter om att en programdeltagare misstänkts ha lämnat en oriktig eller vilseledande uppgift från

- externa aktörer
- handläggare inom Försäkringskassan
- Försäkringskassans riktade kontroller.

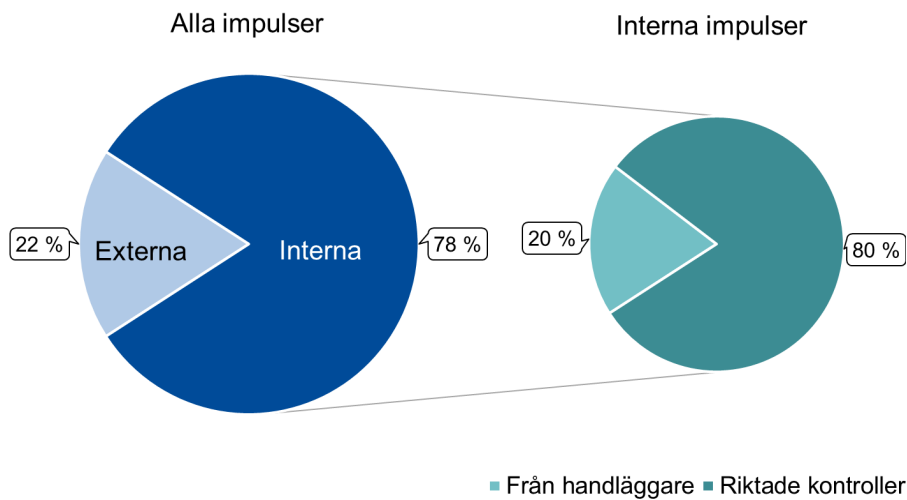
Externa aktörer är bland annat Arbetsförmedlingen, Skatteverket, kommuner och Kronofogdemyndigheten. Interna impulser inom Försäkringskassan handlar dels om handläggare som upptäcker misstänkta oriktiga eller vilseledande uppgifter,²⁵ dels om riktade kontroller som innebär att Försäkringskassan bland annat har gjort stickprovskontroller för att identifiera ärenden där det finns risk för felaktig utbetalning.²⁶

I 78 procent (71–83 %) av avstängningsärendena kom impulsen internt från Försäkringskassan och 22 procent (17–29 %) kom från en extern aktör, se diagram 1. Bland de interna impulserna var de riktade kontrollerna vanligast – 80 procent (73–86 %) kom från riktade kontroller och 20 procent (14–27 %) kom från handläggare.

²⁵ Försäkringskassans vägledning 2004:1 version 14, Kontrollutredning, s. 19–22.

²⁶ Försäkringskassans svar via e-post 25 januari 2022.

Diagram 1: Impulser om misstänkta oriktiga eller vilseledande uppgifter.



Källa: IAF:s ärendegranskning.

3.2 Vanligaste orsaken till impuls var att programdeltagaren inte redovisat arbete

För att oriktiga eller vilseledande uppgifter ska leda till en avstängning krävs att uppgifterna handlar om ett förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning. Det kan till exempel handla om att en programdeltagare har lämnat felaktiga uppgifter om sin närvaro i programmet eller inte redovisat arbete eller annan ersättning.

I 84 procent (78–89 %) av avstängningsärendena hade programdeltagaren arbetat, men inte redovisat det trots att hen fick ersättning från Försäkringskassan. Bland de övriga ärendena fanns det oriktiga och vilseledande uppgifter som gällde till exempel ogiltig frånvaro från det arbetsmarknadspolitiska programmet eller att programdeltagaren hade haft annan ersättning.

84 % En stor del av de misstänkta oriktiga eller vilseledande uppgifterna handlade om att programdeltagaren inte hade redovisat att hen arbetat.

Källa: IAF:s ärendegranskning



4 Underlag och kommunikering

I det här kapitlet redovisar vi om Försäkringskassan hade tillräckligt med underlag för att fatta beslut och svårigheterna med att få in underlag. Vi redovisar även om kommunikering hade skett, om kommunikeringen innehöll tillräckliga uppgifter och om Försäkringskassan ändrade sin bedömning efter kommunikering. Resultatet kommer både från ärendegranskningen och intervjuerna.

Resultaten från ärendegranskningen är uppviktade för att gälla hela populationen. Vi redovisar därför våra resultat med ett 95-procentigt konfidensintervall. Det innebär att det sanna värdet för hela populationen med 95 procents säkerhet hamnar inom intervallet.

4.1 Försäkringskassan hade tillräckligt med underlag för att fatta beslut

Vi har granskat om det fanns tillräckligt med underlag för Försäkringskassan att fatta ett beslut om avstängning. För att kunna avgöra om det funnits tillräckligt med underlag har vi granskat om ärendena innehållit den information som behövts för att fatta ett beslut. Eftersom varje ärende är unikt har vi gjort en bedömning i varje enskilt fall. Vi fann att samtliga ärenden innehöll tillräckligt med underlag för att fatta ett beslut.

100 % Försäkringskassan hade tillräckligt med underlag för att fatta beslut i samtliga avstängningsutredningar.

Källa: IAF:s ärendegranskning.

4.2 Vissa svårigheter med att få in underlag

Av avsnitt 1.3 framgår det att Försäkringskassan först utreder de misstänkta oriktiga eller vilseledande uppgifterna i ett kontrollutredningsärende för att ta ställning till om programdeltagaren ska stängas av från rätten till ersättning. Därefter inleder man avstängningsärendet och programdeltagaren får en kommunikering. När ett ärende om avstängning har startat begär Försäkringskassan oftast inte in mer underlag. Det beror på att Försäkringskassan redan har samlat in underlaget när ett avstängningsärende inleds.



Av intervjuerna framgår att det finns svårigheter att få in underlag i kontrollutredningarna, det vill säga innan själva avstängningsutredningen. Handläggarna menar att det kan vara svårt att få in underlag från andra instanser. När det gäller avstängningsärenden har Försäkringskassan olika möjligheter att ta del av information beroende på vilken aktör som tillfrågas. Arbetsförmedlingen och Skatteverket är skyldiga att lämna de uppgifter Försäkringskassan frågar efter om de har betydelse för exempelvis ett avstängningsärende.²⁷ Banker och arbetsgivare är däremot inte skyldiga att lämna ut uppgifter, även om Försäkringskassan kan be om det utan den enskildes medgivande.²⁸ Försäkringskassans möjlighet att hämta in uppgifter i avstängningsärenden är mer begränsad än i andra typer av ärenden.²⁹

Det framkom av intervjuerna att handläggarna upplevde att utlandsärenden³⁰ är en utmaning eftersom det kan vara svårt att få in tillräckligt med beslutsunderlag. I dessa ärenden finns begränsat lagstöd för att begära in underlag från externa aktörer. För att utreda om en person vistas utomlands kan Försäkringskassan begära in kontoutdrag för att se om den enskilde använt sitt bankkort utomlands. På grund av att flera banker inte lämnar ut de här uppgifterna till Försäkringskassan kan det sluta med att man måste lägga ner ärendet på grund av bristande underlag.

En annan utmaning är att utreda hur man ska definiera *deltagande i program*, till exempel om programdeltagaren kan delta i programmet från utlandet. Det är Försäkringskassan som ska utreda om Arbetsförmedlingen har godkänt en utlandsvistelse om en programdeltagare har vistats utomlands. Vid flera intervjuer framförde handläggarna att det kan vara svårt att få tag i handläggare på Arbetsförmedlingen och att få ta del av den information som Försäkringskassan behöver.

4.3 Försäkringskassan har kommunicerat när det behöves

Innan Försäkringskassan fattar ett beslut om avstängning ska den enskilde få möjlighet att yttra sig över det underlag som legat till grund för beslutet. Försäkringskassan ska kommunicera om det inte är uppenbart obehövt. Kommunicering av underlag ska ske även om Försäkringskassan har kommunicerat i ett annat ärende, till exempel i ett återkravsärende. Läs mer om kommunicering i avsnitt 2.2.2.

²⁷ 9 kap. 1 och 6 §§ FEA.

²⁸ 10 kap. 11 § FEA.

²⁹ Se bl.a. 110 kap. 31 och 33 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110).

³⁰ Ett utlandsärende är när en programdeltagare vistas utomlands under programtiden.



Granskningen visar att Försäkringskassan har kommunicerat i 99 procent (96–100 %) av alla avstängningsutredningar. De ärenden där Försäkringskassan inte har kommunicerat handlade om att utredningen var avslutad utan åtgärd innan kommunikering skett. Försäkringskassan har alltså kommunicerat i de ärenden där det behövdes.

99 % Försäkringskassan hade kommunicerat i nästan alla avstängningsutredningar.

Källa: IAF:s ärendegranskning.

4.4 En stor del av kommunikeringarna är kompletta

I granskningen har vi undersökt om kommunikeringarna är kompletta genom att undersöka om kommunikeringen innehåller

- de underlag som har betydelse för beslutet
- tillräcklig, korrekt och tydlig information.

Vi beskriver och redovisar frågorna mer i detalj i avsnitt 4.4.1 och 4.4.2.

Först redovisar vi ett samlat resultat för båda frågorna. Om svaret är ”ja” på båda frågorna anser vi att kommunikeringarna är kompletta. Så var fallet i 83 procent (76–88 %) av alla avstängningsärenden. I ärendena finns alltså det underlag som har betydelse för beslutet, och kommunikeringen innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information.

83 % Sammantaget är en stor del av kommunikeringarna kompletta.

Källa: IAF:s ärendegranskning.

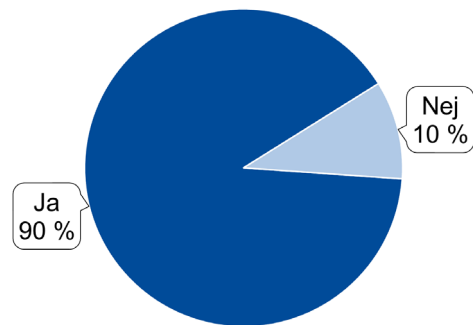
4.4.1 Kommunikeringarna innehåller oftast underlag av betydelse för beslutet.

Vi har granskat om Försäkringskassan i kommunikeringarna har skickat med underlag som har betydelse för beslutet.



Diagram 2 visar att 90 procent (85–94 %) av ärendena innehåller underlag som har betydelse för beslutet. Det saknas underlag i 10 procent (6–15 %) av ärendena, främst för att handläggaren hade hänvisat till återkravet i stället för att skicka med underlaget som Försäkringskassan grundat sitt beslut om avstängning på.

Diagram 2: Innehöll kommunikeringen underlag av betydelse för beslutet?



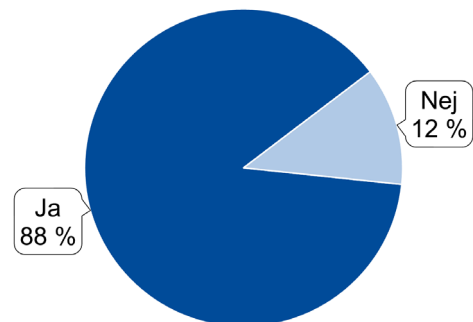
Källa: IAF:s ärendegranskning.

4.4.2 Informationen i kommunikeringarna är oftast tillräckliga, korrekta och tydliga

Vi har granskat om Försäkringskassan hänvisar till rätt lagrum i kommunikeringen, om det finns datum för slut på kommunikeringen och att informationen i övrigt är tydlig för den enskilde.

Diagram 3 visar att kommunikeringen innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information i 88 procent (83–92 %) av ärendena. 12 procent (8–17 %) av kommunikeringarna är inte tydliga eftersom de saknar uppgifter om vad Försäkringskassan har bedömt som försvårande eller förmildrande omständigheter, eller saknar en beskrivning av ärendet. Av några kommunikeringar framkommer det att Försäkringskassan bedömt att det handlar om försvårande omständigheter, men de hade kommunicerat om avstängning i 130 dagar, vilket är normalfallet. Det fanns ett ärende där Försäkringskassan har skrivit om försvårande omständigheter men bedömt att programdeltagaren skulle stängas av från ersättning i 45 dagar, vilket då borde ha handlat om förmildrande omständigheter.

Diagram 3: Innehöll kommunikeringen tillräcklig, korrekt och tydlig information?



Källa: IAF:s ärendegranskning.



4.5 Försäkringskassan ändrade i vissa fall sin bedömning efter svar på kommunikering

I 25 procent (19–32 %) av avstängningsärendena svarade programdeltagarna på en kommunikering från Försäkringskassan. Av dem ändrade Försäkringskassan sin bedömning i 23 procent (13–37 %) av fallen. Det vanligaste var att Försäkringskassan ändrade sin bedömning från att det skulle vara en avstängning till att det inte blev en avstängning. Det förekom även att Försäkringskassan ändrade antalet avstängningsdagar efter att synpunkter kommit in från programdeltagaren.

5 Försäkringskassans avslutade avstängningsutredningar

I det här kapitlet redovisar vi om Försäkringskassans beslut uppfyller kraven enligt förvaltningslagen och om första avstängningsdagen stämde. Underlaget består dels av beskrivande statistik över de avslutade avstängningsutredningarna från IAF:s statistik- och tillsynsdatas, dels av ärendegranskningen och intervjuerna. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om ärenden som inte leder till en avstängning.

Resultaten från ärendegranskningen är uppviktade för att gälla hela populationen. Vi redovisar därför våra resultat med ett 95-procentigt konfidensintervall. Det innebär att det sanna värdet för hela populationen med 95 procents säkerhet hamnar inom intervallet.

5.1 Antal och andel avslutade avstängningsutredningar

För att kunna jämföra statistiken mellan olika grupper redovisar vi, förutom antalet avslutade avstängningsutredningar, även antalet avslutade avstängningsutredningar i förhållande till antalet ersättningstagare. En ersättningstagare definieras här som en person som under den redovisade perioden har fått ersättning utbetald från någon av ersättningstyperna aktivitetsstöd, utvecklings- eller etableringsersättning från Försäkringskassan. Eftersom antalet ersättningstagare är många och antalet avslutade avstängningsutredningar relativt sett är få redovisar vi antalet beslut per 10 000 ersättningstagare.

5.1.1 Antal avslutade avstängningsutredningar har blivit fler och skiljer sig något åt mellan kvinnor och män

Tabell 1: Avslutade avstängningsutredningar, antal och antal per 10 000 ersättningstagare, per år och uppdelat på kvinnor och män.

| År | Antal avslutade avstängningsutredningar | | | Antal per 10 000 ersättningstagare | | |
|------|---|-----|------------|------------------------------------|-----|------------|
| | Kvinnor | Män | Båda könen | Kvinnor | Män | Båda könen |
| 2019 | 59 | 97 | 156 | 5 | 8 | 7 |
| 2020 | 410 | 574 | 984 | 32 | 42 | 37 |
| 2021 | 380 | 586 | 966 | 25 | 36 | 31 |

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

Av tabell 1 framgår det att Försäkringskassan avslutade 966 avstängningsutredningar 2021, vilket motsvarar 31 ärenden per 10 000 ersättningstagare. Det var något färre jämfört med 2020 när Försäkringskassan avslutade 984 avstängningsutredningar, det



vill säga 37 per 10 000 ersättningstagare. Det var fler ärenden som avsåg män än kvinnor för alla de tre redovisade åren. Skillnaderna är dock små när antalet avslutade utredningar sätts i förhållande till antalet ersättningstagare, men finns för alla de tre redovisade åren.

Tabell 1 visar också en kraftig ökning av avstängningsutredningar mellan 2019 och 2020. Försäkringskassan skriver i sin årsredovisning för 2020 att en del av ökningen beror på att kontrollutredningsverksamheten har varit effektivare och kontrollerna mer effektiva. En annan orsak till ökningen är enligt Försäkringskassan att statistikregistreringen ändrades under senare delen av 2019.³¹ Försäkringskassan har även under intervjuerna och vår löpande kontakt berättat om att man har ökat antalet riktade kontroller efter 2019.

Försäkringskassan har uppgett att de på sikt behöver arbeta med en annan typ av kontroller och arbeta mer förebyggande i stället för att kontrollera i efterhand. Men för att arbeta mer förebyggande behövs bland annat förordningsändringar, enligt Försäkringskassan.³²

5.1.2 Andelen avslutade avstängningsutredningar skiljer sig åt beroende på födelseregion

Tabell 2: Avslutade avstängningsutredningar 2021, antal och antal per 10 000 ersättningstagare, uppdelat på födelseregion och kön.

| | Antal avslutade avstängningsutredningar | Antal per 10 000 ersättningstagare |
|----------------------|---|------------------------------------|
| Svenskfödda kvinnor | 125 | 22 |
| Utrikesfödda kvinnor | 255 | 27 |
| Svenskfödda män | 143 | 20 |
| Utrikesfödda män | 443 | 49 |
| Totalt | 966 | 31 |

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

När vi delar upp kvinnor och män på om de är födda i Sverige eller inte framkommer det ytterligare skillnader mellan kvinnor och män. Av tabell 2 framgår det att det i princip inte är någon skillnad mellan kvinnor och män som är födda i Sverige. Däremot är skillnaden större bland de utrikesfödda där Försäkringskassan avslutade 49 avstängningsutredningar per 10 000 ersättningstagare när det gäller män och 27 per 10 000 när det gäller kvinnor.

³¹ Försäkringskassans årsredovisning 2020 s. 176.

³² Svar från Försäkringskassan 9 september 2022.

5.1.3 Andel avslutade avstängningsutredningar skiljer sig åt mellan åldersgrupper

Tabell 3: Avslutade avstängningsutredningar 2021, antal och antal per 10 000 ersättningstagare, uppdelat på åldersgrupper.

| Aldersgrupp | Antal avslutade avstängningsutredningar | Antal per 10 000 ersättningstagare |
|-----------------|---|------------------------------------|
| 25 år och yngre | 62 | 11 |
| 26–34 år | 293 | 42 |
| 35–54 år | 464 | 36 |
| 55 år och äldre | 147 | 25 |
| Totalt | 966 | 31 |

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

Av tabell 3 framgår det att det var högst andel avslutade avstängningsutredningar för programdeltagare som var 26–34 år, 42 per 10 000, och lägst bland dem som var 25 år och yngre, 11 per 10 000.

5.2 En stor del av besluten uppfyller kraven enligt förvaltningslagen

I granskningen har vi undersökt beslutens innehåll utan att bedöma om Försäkringskassan gjort en korrekt bedömning. Läs mer om beslutsinnehåll enligt förvaltningslagen i avsnitt 2.2.2. Vi har granskat beslutens innehåll utifrån om

I det här avsnittet redovisar vi resultaten för ärenden som lett till ett beslut om avstängning.

- besluten i sin helhet innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information
- besluten innehåller en motivering till vilka omständigheter som varit avgörande för beslutet
- besluten innehåller författningshänvisning och överklagandehänvisning.

Resultaten för varje del redovisas mer i detalj i avsnitt 5.2.1, 5.2.2 och 5.2.3.

Inledningsvis har vi tittat på det samlade resultatet, det vill säga om svaret var ”ja” på samtliga delar anser vi att besluten uppfyller kraven enligt förvaltningslagen. Så är fallet i 89 procent (84–93 %) av besluten.

89 %

En stor del av besluten uppfyller kraven enligt förvaltningslagen.

Källa: IAF:s ärendegranskning.



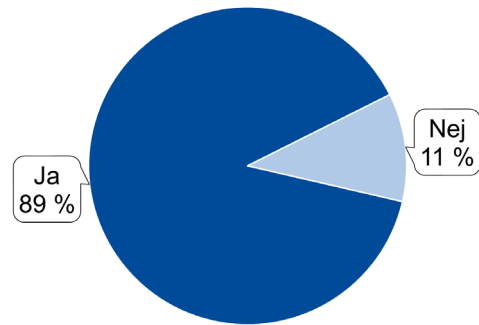
5.2.1 Besluten innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information i stor utsträckning

Vi har granskat om besluten i sin helhet innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information. Det är viktigt eftersom det annars kan leda till att det är svårt för programdeltagarna att förstå på vilka grunder beslutet är fattat.

Diagram 4 visar att 89 procent (84–93 %) av besluten innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information, men det saknas i 11 procent (7–17 %). När det saknas tillräcklig, korrekt och tydlig information handlar det bland annat om att det

- finns en bristfällig beskrivning av ärendet eller ingen alls, och handläggaren hänvisar till kommunikering eller återkravsärendet
- finns uppgifter om att det handlar om ett stort antal dagar under flera längre perioder, men det framgår inte att det var försvårande i beslutsmotiveringen
- finns uppgifter om försvårande omständigheter, men beslutet gäller 130 avstängningsdagar
- finns uppgifter om försvårande omständigheter, men beslutet gäller 45 avstängningsdagar.

Diagram 4: Innehöll besluten tillräcklig, korrekt och tydlig information?



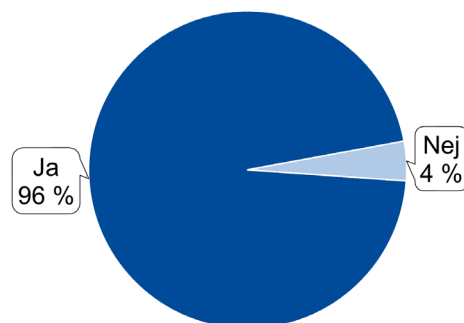
Källa: IAF:s ärendegranskning.

5.2.2 Få bristfälliga beslutsmotiveringar

Vi har granskat om besluten innehåller en motivering om vilka omständigheter som varit avgörande för beslutet.

I 96 procent (92–98 %) av besluten finns en motivering om vilka omständigheter som varit avgörande för beslutet. I 4 procent (2–8 %) har motiveringen brister. Det framgår av diagram 5. Bland annat saknas det en motivering till antalet avstängningsdagar och det framgår inte vilka omständigheter som varit avgörande för avstängningen. Inte heller framgår det om personen hade handlat medvetet eller vårdslöst.

Diagram 5: Hade besluten en motivering?



Källa: IAF:s ärendegranskning.



5.2.3 Författningshänvisning och överklagandehänvisning finns

Vi har granskat om besluten innehåller en författningshänvisning till 6 kap. 5 § FEA där det framgår att Försäkringskassan ska fatta beslut om att stänga av en programdeltagare från ersättning om hen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga och vilseledande uppgifter. Vi har även granskat om besluten innehåller en överklagandehänvisning enligt 33 § FL. Av bestämmelsen framgår dels vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll, dels vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Granskningen visar att samtliga beslut innehåller båda dessa författningshänvisningar.

100 %

Alla beslut innehåller en författningshänvisning och en överklagandehänvisning.

Källa: IAF:s ärendegranskning.

5.3 Första avstängningsdagen stämde oftast, men dokumentationen brister

En avstängning ska gälla från den dagen när Försäkringskassan inledde utredningen av grunden för avstängningen. Det skriver vi mer om i avsnitt 2.2.3. Försäkringskassan har uppgett att de tolkar att avstängningsdagen är den dagen som en impuls lämnas till en kontrollutredare om att ett avstängningsärende ska inledas.³³ Vid samtliga intervjuer uppgav handläggarna att det inte är svårt att avgöra den första avstängningsdagen.

I det här avsnittet redovisar vi resultaten för de ärenden som lett till ett beslut om avstängning.

Vi har granskat om Försäkringskassan bedömde den första avstängningsdagen utifrån när impulsen lämnas till kontrollutredaren och en avstängningsutredning inleds.

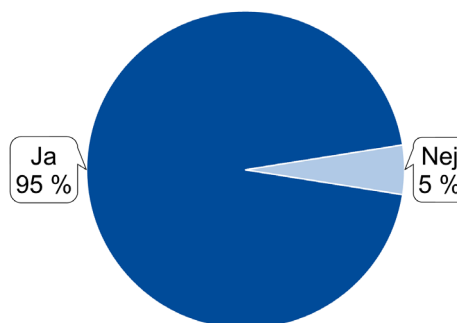
³³ Försäkringskassans svar via e-post 18 mars 2022.

Första avstängningsdagen stämde i 95 procent (90–97 %) av de ärenden som slutade i en avstängning, vilket framgår av diagram 6.

Under granskningen har vi haft en dialog med Försäkringskassan när vi inte kunnat göra en bedömning av den första avstängningsdagen enbart utifrån avstängningsärendet. Försäkringskassan har genom att se i andra ärenden som hör till samma person gett oss en klarare bild och vi har därefter kunnat göra en bedömning av den första avstängningsdagen. Men i 5 procent (3–10 %) stämde ändå inte den första avstängningsdagen.

Vi bedömer att det ibland finns brister och otydligheter i dokumentationen. Försäkringskassan har kopierat in journalanteckningar³⁴ från andra ärenden i avstängningsärendet utan att skriva vilket datum som anteckningen var ifrån. Det gör det svårt att veta vilken dag som var avstängningsdagen.

Diagram 6: Stämmer den första avstängningsdagen?



Källa: IAF:s ärendegranskning.

5.4 Ärenden som avslutas utan avstängning


I granskningen ingick även 10 ärenden där Försäkringskassan har bedömt att ett avstängningsärende inte ska resultera i ett beslut om avstängning. Eftersom antalet ärenden är för få går inte resultatet att generalisera. Vi har granskat hur Försäkringskassan har bedömt att dessa ärenden inte skulle leda till en avstängning.

I 7 ärenden har programdeltagaren svarat på kommunikeringen. Försäkringskassan ändrade därefter bedömningen i ärendet från att hen skulle få en avstängning till att ärendet avslutades utan att det blev en avstängning.

Om en programdeltagare inte hade fått sanktion, var anledningen bland annat att

- Försäkringskassan hade bedömt att hen inte medvetet hade handlat fel
- programdeltagaren hade uppgett att hen hade fått felaktig information från Arbetsförmedlingen
- programdeltagaren hade uppgett att hen inte hade förstått regelverket, och Försäkringskassan hade bedömt att hen inte hade lämnat uppgifterna grovt vårdslöst.

³⁴ Journalen finns i ärendehanteringssystemet ÄHS, där Försäkringskassan dokumenterar beslut, tjänsteanteckningar och annan information.



Vi har även granskat om det var tydligt vilka omständigheter som ledde till att det inte blev en avstängning. Av de 10 ärendena är det tydligt i 2 ärenden, medan det i 8 ärenden inte är tydligt vilka omständigheter som ledde till att det inte blev en avstängning. Exempel på när det inte är tydligt vilka omständigheter som ledde till att det inte blev en avstängning:

- Det finns en journalanteckning om att programdeltagarens synpunkter inte påverkade det tidigare ställningstagandet om att hen skulle stängas av från ersättning. Det är otydligt när ärendet avslutades utan avstängning och det finns heller inget resonemang om varför handläggaren ändrade sin bedömning.
- Ärendet avslutades utan kommunikering och det framgår inte att Försäkringskassan har utrett ärendet tillräckligt för att kunna göra den bedömningen.

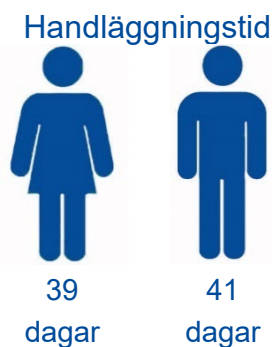
6 Tid och kvalitet i ärendehandläggningen

I det här kapitlet redovisar vi handläggningstiden för avstängningsärenden med uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Därefter redovisar vi resultat från ärendegranskningen och intervjuerna. Resultaten handlar om hur aktiva Försäkringskassan har varit i ärendehandläggningen, om de har utrett ärendena i den omfattning som krävs och om det finns tillräcklig dokumentation för att kunna följa ärendet.

Resultaten från ärendegranskningen är uppviktade för att gälla hela populationen. Vi redovisar därför våra resultat med ett 95-procentigt konfidensintervall. Det innebär att det sanna värdet för hela populationen med 95 procents säkerhet hamnar inom intervallet.

6.1 Handläggningstid för avstängningsärenden

Försäkringskassan uppger att de inte mäter handläggningstiderna för avstängningsärenden utan att de i stället mäter handläggningstiderna för kontrollutredningsärenden³⁵. Vi har därför själva tagit fram ett sätt att mäta handläggningstiderna för avstängningsärenden. Vi har utgått från att ärendet inleds samma datum som avstängningsdagen och sedan har vi mätt handläggningstiden fram till och med att Försäkringskassan avslutade avstängningsutredningen. Handläggningstiden avser alla avslutade avstängningsutredningar, oavsett om det blev en avstängning eller inte.



Källa: IAF:s statistik och tillsynsdatas.

Mediantiden³⁶ för handläggningstiden var något längre för män än för kvinnor, men skillnaden är liten. För kvinnor var mediantiden 39 dagar, vilket innebär att hälften av alla kvinnor fick vänta upp till 39 dagar innan Försäkringskassan avslutade avstängningsärendet. För män var mediantiden 41 dagar.

³⁵ Försäkringskassan genomför en kontrollutredning för att upptäcka och stoppa misstänkta bidragsbrott genom att identifiera och åtgärda fel där en person eller en annan aktör avsiktligt lämnat felaktiga uppgifter i syfte att få ersättning. Läs mer i avsnitt 1.3.

³⁶ Median är det tal som storleksmässigt ligger i mitten av en ordnad talserie.

6.2 Försäkringskassan var till viss del passiv i ärendehandläggningen

Vi har i ärendegranskningen inte haft möjlighet att granska om Försäkringskassan har hanterat ärendena skyndsamt, på grund av att det saknas praxis, förarbetsuttalanden och att Försäkringskassan i dagsläget inte följer handläggningstiderna på avstängningsärendena. Vi har i stället granskat hur lång tid det tog innan Försäkringskassan genomförde en första åtgärd från att en impuls lämnades till avstängningsutredning samt hur lång handläggningstiden var från att en impuls lämnades till avstängningsutredningen till att Försäkringskassan avslutade utredningen. Läs mer om att avstängningsärenden ska prövas skyndsamt i avsnitt 2.2.1.

Försäkringskassan har i intervjuer uppgett att ärendena vanligtvis börjar handläggas från 7–30 dagar efter att en impuls har lämnats till en avstängningsutredning. Om det har funnits glapp i dokumentationen i journalanteckningarna på över 30 dagar där vi inte har kunnat se att Försäkringskassan aktivt har arbetat med ärendet, har vi bedömt att Försäkringskassan varit passiv i sin ärendehantering.

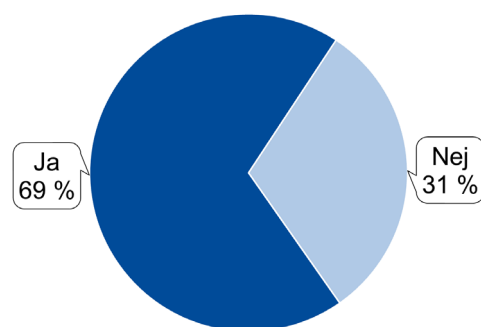
Diagram 7 visar att Försäkringskassan var aktiva i sin ärendehantering i 69 procent (62–76 %) av avstängningsärendena. I 31 procent (24–38 %) av ärendena var Försäkringskassan passiv.

Bland de ärenden där Försäkringskassan varit passiv har vi sett att handläggarna i vissa ärenden hade påbörjat ett ärende, men hänvisade till att utredningen påbörjades tidigare, det vill säga bakåt i tiden.

Handläggaren har skrivit att utredningen inleddes det datumet på grund av att det är från det datumet den första avstängningsdagen ska gälla. Vi kunde inte se om handläggaren aktivt hade börjat arbeta med ärendet förrän vid ett senare datum. Vi har sett ärenden där Försäkringskassan varit passiv i mer än två månader, där vi inte kunde se i journalanteckningarna om något hänt i avstängningsärendet. Två exempel på detta:

- En utredning om avstängning inleddes enligt en journalanteckning i februari 2021, men handläggaren började utreda avstängningen 8 månader senare.
- En utredning om avstängning inleddes enligt en journalanteckning i december 2020, men inget hände mellan januari och december 2021.

Diagram 7: Har Försäkringskassan varit aktiva i sin ärendehantering?



Källa: IAF:s ärendegranskning.



6.2.1 Glapp i utredningen vid återkrav

Vi har även sett exempel i journalanteckningar på att handläggare har väntat in ett beslut om återkrav, och i och med det har det uppstått ett glapp i utredningen. Intervjuerna visar att det inte finns någon rutin för om handläggarna alltid ska vänta in ett beslut om återkrav innan de tar beslut om avstängning, och att de gör olika. Vid en intervju uppgav handläggarna att de alltid väntar in ett beslut om återkrav, medan handläggarna vid de andra intervjuerna uppgav att de ibland väntar in ett beslut om återkrav och ibland inte. Handläggarna uppgav också att hanteringen av återkrav i dag sker relativt snabbt och därför är det inte lika vanligt med glapp nu som tidigare.

Intervjuerna visar att handläggarna väntar in ett återkrav, för att först se om en programdeltagare vid kommunikeringen av återkravet lämnat in uppgifter som visar att Försäkringskassan har fel, vilket i sin tur påverkar avstängningen. Så här sa en handläggare:

Ibland är det så självklart när man ser att personen har arbetat och det har blivit fel så då inväntar jag inte återkravet. Men i de fall man är mer osäker väntar jag tills jag sett vad återkravshandläggaren kommit fram till. Numera är återkraven redan klara och kommunicerade när vi får dem. Så nu handlägger jag på en gång.

Vid intervjuerna med cheferna framkom det att handläggarna ska dokumentera att de avvaktar återkrav, eller om det handlar om annat som orsakar glapp, så att det framgår att Försäkringskassan inte är passiv i utredningen och att ärendet går att följa. I övrigt har inte Försäkringskassan några instruktioner om att handläggarna ska dokumentera i väntan på andra beslut eller handlingar.

Granskningen visar att det ibland saknades tillräcklig dokumentation för att vi fullt ut skulle kunna förstå ett avstängningsärende där handläggaren avvaktade ett eventuellt beslut om återkrav. I flera ärenden har vi haft kontakt med Försäkringskassan som har förklarat vad som skett genom att de har gått in i både återkravsärendet och kontrollutredningsärendet.

6.3 Försäkringskassan utredde nästan alla avstängningsärenden tillräckligt

Vi har granskat om Försäkringskassan har utrett de uppgifter som fanns i ärendena tillräckligt för att avsluta ett avstängningsärende. Om det saknas en dokumenterad bedömning av de uppgifter som har haft betydelse för Försäkringskassans beslut har vi bedömt att ett avstängningsärende inte varit tillräckligt utrett.

Granskningen visar att Försäkringskassan har utrett 98 procent (95–99 %) av avstängningsärendena tillräckligt.



98 %

Försäkringskassan har utrett nästan alla ärenden tillräckligt.

Källa: IAF:s ärendegranskning.

Vi bedömde att i 2 procent (<1–5 %) var ärendena inte tillräckligt utredda av följande anledningar:

- Det fanns uppgifter om att en programdeltagare hade arbetat 50 procent men inte redovisat att hen arbetat i sin ansökan om ersättning. Det framgick inte om Försäkringskassan hade bedömt eller utrett de uppgifterna.
- Försäkringskassan hade inte utrett om uppgifterna var lämnade medvetet eller grovt vårdslöst.
- Försäkringskassan hade inte utrett uppgifter om ogiltig frånvaro och arbete tillräckligt.

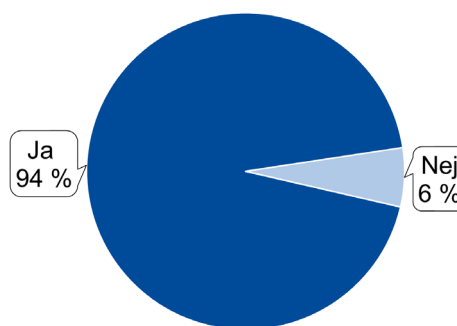
6.4 Dokumentationen brister i vissa ärenden

Eftersom en myndighet är skyldig att dokumentera all information som kommit in, har vi granskat hur dokumentationen ser ut i de granskade ärendena. Försäkringskassan dokumenterar i journalanteckningar, och vi har granskat om dokumentationen var sådan att vi kunde följa ärendets gång. Läs mer om partsinsyn i avsnitt 2.2.2.

Diagram 8 visar att det gick att följa dokumentationen i 94 procent (89–96 %) av avstängningsärendena. I 6 procent (4–11 %) var däremot dokumentationen svår att följa. Det handlade bland annat om att det

- saknades uppgifter om när avstängningsärendet inleddes
- saknades uppgifter om att kommunikering var utskickad
- saknades uppgifter om varför ärendet avslutades utan en kommunikering
- fanns olika uppgifter i journalanteckning och kommunikering.

Diagram 8: Är dokumentationen sådan att det går att följa ärendets gång?



Källa: IAF:s ärendegranskning.



Vi har även sett en del mindre brister i dokumentationen, vilket framgår av avsnitt 5.3 och 6.2.1. Försäkringskassan har klistrat in anteckningar från andra journalanteckningar i journalen för avstängningsärendet utan att skriva datum för den ursprungliga dokumentationen. Det medförde att det var svårt för oss att följa ärendet. Ibland saknades även dokumentation för att vi skulle kunna förstå ett avstängningsärende fullt ut vid avvaktan av ett beslut om återkrav.

7 Antal avstängningsdagar

I det här kapitlet redovisar vi antalet avstängda dagar med uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Därefter redovisar vi resultat från ärendegranskningen och intervjuerna. Resultaten handlar om hur Försäkringskassan avgör antalet dagar, vad som är förmildrande och försvårande omständigheter och hur Försäkringskassan arbetar med antalet avstängningsdagar. När det gäller ärendegranskningen handlar det i det här kapitlet om de ärenden som har lett till beslut om en avstängning i 45–195 avstängningsdagar.

Resultaten från ärendegranskningen är uppviktade för att gälla hela populationen. Vi redovisar därför våra resultat med ett 95-procentigt konfidensintervall. Det innebär att det sanna värdet för hela populationen med 95 procents säkerhet hamnar inom intervallet.

7.1 Kvinnor fick oftare maximalt antal avstängda dagar

Antalet dagar som en programdeltagare kan stängas av från rätten till ersättning kan avse minst 45 och högst 195 ersättningsdagar. Normalfallet är 130 ersättningsdagar. Det kan du läsa mer om i avsnitt 2.1. Försäkringskassan kan även bedöma att en programdeltagare inte ska stängas av från ersättning, vilket i tabell 4 benämns som 0 dagar.

Tabell 4: Avstängda dagar i avstängningsutredningar som avslutades 2021. Antal och procentuell fördelning mellan antal avstängda dagar, uppdelat på kvinnor och män.

| Antal avstängda dagar | Antal avslutade avstängningsutredningar | | Andel | |
|-----------------------|---|------------|--------------|--------------|
| | Kvinnor | Män | Kvinnor | Män |
| 0 dagar | 36 | 54 | 9 % | 9 % |
| 45–100 dagar | 18 | 39 | 5 % | 7 % |
| 130 dagar | 134 | 244 | 35 % | 42 % |
| 150–180 dagar | 3 | 12 | 1 % | 2 % |
| 195 dagar | 189 | 237 | 50 % | 40 % |
| Totalt | 380 | 586 | 100 % | 100 % |

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

Av tabell 4 framgår det hur många avstängda dagar som Försäkringskassan beslutade om, uppdelat på kvinnor och män. Bland annat kan man se att Försäkringskassan i högre grad beslutade om 195 avstängda dagar i beslut som gällde kvinnor (50 procent) jämfört med män (40 procent). Försäkringskassan beslutade i stället i högre grad om en avstängning om 130 dagar för män (42 procent) jämfört med kvinnor (35 procent). När det gäller 0 avstängda dagar, det vill säga när Försäkringskassan



bedömt att det inte ska vara en avstängning, var det inga skillnader mellan kvinnor och män.

Skillnaderna mellan kvinnor och män ändras till viss del när resultaten även delas upp på om programdeltagaren var född i Sverige eller inte.

7.1.1 Utrikesfödda kvinnor fick oftare maximalt avstängda dagar

Tabell 5: Avstängda dagar i avstängningsutredningar som avslutades 2021. Procentuell fördelning mellan antal avstängda dagar, uppdelat på födelseregion och kön.

| Antal avstängda dagar | Svenskfödda kvinnor | Utrikesfödda kvinnor | Svenskfödda män | Utrikesfödda män |
|-----------------------|---------------------|----------------------|-----------------|------------------|
| 0 dagar | 10 % | 9 % | 13 % | 8 % |
| 45–100 dagar | 5 % | 5 % | 8 % | 6 % |
| 130 dagar | 37 % | 35 % | 41 % | 42 % |
| 150–180 dagar | 1 % | 1 % | 2 % | 2 % |
| 195 dagar | 48 % | 51 % | 36 % | 42 % |
| Totalt | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

Tabell 5 visar hur många avstängda dagar Försäkringskassan beslutade om, fördelat på antal avstängda dagar och uppdelat på både födelseregion och kön. Av tabellen framgår det att vissa skillnader mellan kvinnor och män blir ännu större än vad som framgår av tabell 4. Försäkringskassan beslutade om 195 avstängda dagar för 51 procent av besluten som avsåg utrikesfödda kvinnor och för 36 procent av besluten som avsåg svenskfödda män. Den senare gruppen var också de som i högst grad fick beslut om ingen avstängning alls, 13 procent av de svenskfödda männen.

7.2 Vissa skillnader i antalet avstängda dagar mellan åldersgrupper

Tabell 6: Avstängda dagar i avstängningsutredningar som avslutades 2021. Procentuell fördelning mellan antal avstängda dagar, uppdelat på åldersgrupper.

| Antal avstängda dagar | 25 år och yngre | 26–34 år | 35–54 år | 55 år och äldre |
|-----------------------|-----------------|--------------|--------------|-----------------|
| 0 dagar | 6 % | 10 % | 8 % | 14 % |
| 45–100 dagar | 13 % | 6 % | 5 % | 7 % |
| 130 dagar | 44 % | 44 % | 38 % | 32 % |
| 150–180 dagar | 0 % | 1 % | 2 % | 3 % |
| 195 dagar | 37 % | 39 % | 48 % | 45 % |
| Totalt | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

Av tabell 6 framgår det att det finns vissa skillnader mellan olika åldersgrupper när det gäller antal avstängda dagar, men det är svårt att hitta några entydiga mönster. Exempelvis hade åldersgruppen 25 år och yngre den lägsta andelen beslut med 195 avstängningsdagar, medan åldersgruppen 55 år och äldre hade den högsta andelen beslut där det inte blev några avstängda dagar alls.

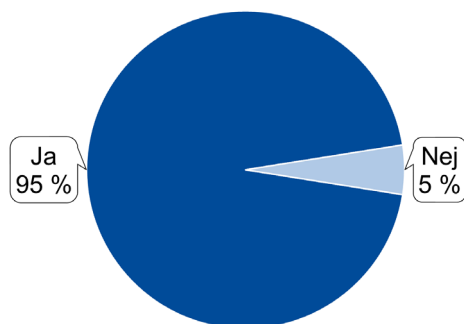
7.3 Försäkringskassan motiverade oftast avstängningstiden

Bland de ärenden som slutade i en avstängning har vi granskat om det överhuvudtaget fanns en motivering i besluten till antalet avstängningsdagar, exempelvis om handläggaren skrivit något om att det fanns förmildrande eller försvårande omständigheter som påverkade antalet avstängningsdagar.

Av diagram 9 framgår det att i 95 procent (91–98 %) av de ärenden som slutade med en avstängning fanns det en motivering i besluten till antalet avstängningsdagar.

I 5 procent (2–9 %) fanns det inte en motivering till antalet avstängningsdagar.

Diagram 9: Fanns det en motivering till antalet avstängningsdagar?



Källa: IAF:s ärendegranskning.

7.4 Otydligt vad som ledde fram till antalet avstängningsdagar i vissa fall

Vi har förutom att granska om det överhuvudtaget finns en motivering i beslutet till antalet avstängningsdagar även granskat om det går att följa Försäkringskassans bedömning av antalet avstängningsdagar och om det finns förmildrande eller försvårande omständigheter. Det har inte ingått i granskningen att avgöra om bedömningen varit korrekt.

Diagram 10 visar att det är tydligt i 77 procent (70–83 %) av de ärenden som slutade med en avstängning vilka omständigheter som har lett till antalet avstängningsdagar. I 23 procent (17–30 %) är det inte tydligt vilka omständigheter som har lett till antalet avstängningsdagar.

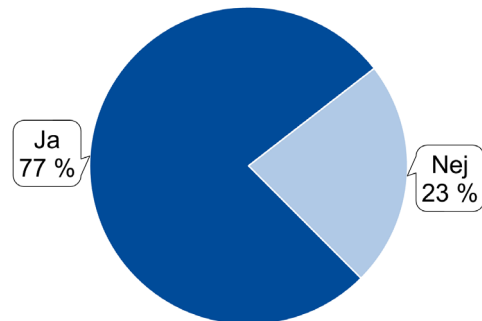
Det handlade bland annat om att handläggare hade skrivit om försvårande omständigheter, men vi kunde inte se att de tagit hänsyn till det i bedömningen.

Försäkringskassan hade trots det beslutat om 130 avstängningsdagar. Det handlade även om att det saknades en bedömning av omständigheterna i ärendet.

Exempel på ärenden där det inte är tydligt vilka omständigheter som lett till avstängningsdagar:

- Både försvårande och förmildrande omständigheter nämns och beslutet är på 100 dagar, men det saknas motivering till bedömningen.
- Det finns inte någon information om hur många dagar eller hur lång period programdeltagaren hade lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.
- Antalet avstängningsdagar var 45 dagar, men det framkommer inte vad som var förmildrande omständigheter.
- Antalet avstängningsdagar var 130 dagar och programdeltagaren hade lämnat in 25 ansökningar om ersättning och fått felaktig utbetalning i 135 dagar. Försäkringskassan har inte gjort någon bedömning av om det var en försvårande omständighet eller inte.

Diagram 10: Är det tydligt vilka omständigheter som har lett till antalet avstängningsdagar?




Källa: IAF:s ärendegranskning.

7.5 Förmildrande och försvårande omständigheter i bedömningen av antalet avstängningsdagar

Vi har granskat vilka omständigheter Försäkringskassan anser är förmildrande respektive försvårande vid bedömningen av antalet avstängningsdagar.

Förmildrande omständigheter som förekommer i ärendegranskningen:

- Beloppet var lågt och antalet dagar lägre.
- Det arbetsmarknadspolitiska programmet hade låg omfattning.

- 
- Det framgick inte om programdeltagaren hade fått information om hur hen skulle redovisa under perioden.
 - Programdeltagaren har redovisat arbete och lön, men inte i rätt utsträckning.

Försvårande omständigheter som förekom i ärendegranskningen:

- Antalet dagar var stort och ersättningen pågick under lång period, det vill säga i flera ansökningar.
- Programdeltagaren har missbrukat försäkringen upprepade gånger eftersom hen varit utomlands.
- Programdeltagaren får dubbel ersättning – arbete och aktivitetsstöd.

7.6 Försäkringskassans arbete med att göra likvärdiga bedömningar

Intervjuerna visar att handläggarna upplever att det kan vara svårt att bedöma varje ärende från fall till fall och då även bedöma hur många avstängningsdagar det rör sig om. Svårigheten är att det ska vara så lika bedömning som möjligt.

Som vi skriver i kapitel 2 har Försäkringskassan tagit fram ett rättsligt ställningstagande för att ge vägledning om vilka faktorer som bör vägas in när handläggarna bedömer om en omständighet kan anses vara förmildrande eller försvårande. Intervjuerna visar att handläggarna har olika uppfattning om hur stor hjälp det rättsliga ställningstagandet är vid bedömningen. Exempelvis uppgav handläggarna att det är svårt att avgöra vad som kan anses vara ett betydande antal ersättningsdagar för att det ska vara försvårande omständigheter.

För att säkerställa att handläggarna gör bedömningar på liknande sätt brukar de även diskutera bedömningarna i sina team på kontoren. Däremot visar intervjuerna att det inte finns någon återkommande dialog mellan de olika enheterna om vad som är försvårande eller förmildrande omständigheter. Handläggarna upplever att det finns stöd att få, men att de skulle behöva en bättre samsyn mellan enheterna. De föreslog att samsynen skulle kunna bli bättre genom till exempel diskussion i workshoppar om avstängningsbeslut och antalet avstängningsdagar.



8 Slutsatser och bedömningar

Det här kapitlet innehåller granskningens slutsatser. Granskningen visar att Försäkringskassan i stora delar följer regelverket vid utredningar om en programdeltagare ska stängas av från rätten till ersättning om hen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Men granskningen visar också på vissa brister, bland annat att Försäkringskassan inte kan säkerställa att avstängningsärenden prövas skyndsamt. Här använder vi IAF:s bedömningsskala för att bedöma hur allvarliga de brister är som framkommit i granskningen. Kapitlet redovisar även iakttagelser och utmaningar för Försäkringskassan som IAF har identifierat samt skillnader mellan olika grupper som behöver analyseras vidare.

8.1 Försäkringskassans arbete med avstängningsutredningar fungerar i flera delar tillfredsställande

Försäkringskassans avstängningsutredningar är en del i myndighetens kontrollverksamhet för att motverka felaktiga utbetalningar av skattemedel. IAF bedömer att Försäkringskassans arbete med avstängningsutredningar i flera delar fungerar tillfredsställande. IAF ser utifrån granskningen att Försäkringskassans kommunikeringar och beslut vanligtvis innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information. Det är positivt eftersom det ger den enskilde en förståelse för beslutet och det bidrar även till ett förtroende för Försäkringskassan.

8.1.1 Försäkringskassan kommunicerade och innehållet är till stor del komplett

Försäkringskassan kommunicerade programdeltagarna när det behövdes och kommunikeringarna är till stor del kompletta. Kommunikeringarna innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information, och de hänvisar till underlag som har haft betydelse för beslutet. Försäkringskassan informerar den enskilde om vilken preliminär bedömning myndigheten gör innan slutligt beslut. Det innebär att Försäkringskassan kommunicerar sin slutsats till den enskilde som får möjlighet att bemöta uppgifterna. En kommunikering med god kvalitet bidrar även till en god partsinsyn och ger den enskilde möjlighet att yttra sig över det underlag som ligger till grund för det slutliga beslutet.



8.1.2 Besluten uppfyller i stort kraven enligt förvaltningslagen

Försäkringskassans beslut uppfyller till stor del kraven enligt förvaltningslagen. Det betyder att besluten innehåller tillräcklig, korrekt och tydlig information, en motivering om vilka omständigheter som varit avgörande för beslutet samt författningshänvisning och överklagandehänvisning. För att den enskilde ska förstå Försäkringskassans bedömningar är det viktigt att besluten innehåller alla dessa delar. Det kan bidra till att legitimera regelverket och öka allmänhetens förtroende för Försäkringskassan i stort och IAF är därför positiv till granskningens resultat.

8.2 Försäkringskassan brister i vissa delar i sin handläggning av avstängningsärenden

I det här avsnittet redogör IAF för Försäkringskassans brister som har identifierats i granskningen. För att bedöma hur allvarliga bristerna är utgår IAF från en fyrgradig skala. [I bilaga 1 finns IAF:s fyrgradiga skala för bedömning av allvaret i de brister vi har funnit i vår tillsyn och granskning.](#)

8.2.1 Försäkringskassan brister i uppföljning av skyndsamhet och handläggningstider

IAF riktar en anmärkning till Försäkringskassan

- för att Försäkringskassan inte kan säkerställa att avstängningsärenden prövas skyndsamt enligt 6 kap. 14 § FEA.

IAF riktar ett påpekade till Försäkringskassan

- om att Försäkringskassan till viss del har varit passiv i hanteringen av avstängningsärenden.

Ett ärende om avstängning ska prövas skyndsamt. När det gäller avstängningsärenden har Försäkringskassan inga interna riktlinjer för hur lång handläggningstiden bör vara. Försäkringskassan har även uppgett att de inte mäter handläggningstiden för dessa ärenden. Det innebär att Försäkringskassan inte följer upp skyndsamhetskravet i avstängningsärenden. IAF anmärker på att Försäkringskassan inte säkerställer att avstängningsärenden prövas skyndsamt.

När det gäller kravet på snabbhet har Justitieombudsmannen bland annat uttalat att en myndighet normalt inte kan anses uppfylla kravet på snabbhet om den under längre perioder utan godtagbara skäl är passiv i hanteringen. Eftersom ärenden tar olika lång tid att handlägga på grund av olika karaktär går det inte att generellt uttala sig om vad som är en godtagbar handläggningstid.



IAF:s granskning visar att Försäkringskassan har varit passiv i ärendehantering i 31 procent av avstängningsärendena. Försäkringskassan har inte aktivt arbetat med ärendena och det tar över en månad innan handläggningen påbörjas. IAF anser att det är viktigt att Försäkringskassan är aktiva i ett ärende och driver handläggningen framåt. Det är viktigt att avstängningsärenden hanteras snabbt, eftersom en avstängning kan få stora konsekvenser för den enskilde. IAF riktar därför ett påpekande till Försäkringskassan.

8.2.2 Dokumentation har vissa brister

IAF riktar ett påpekande till Försäkringskassan

- om att det finns brister i Försäkringskassans dokumentation i vissa ärenden.

En myndighet är skyldig att dokumentera all relevant information som hör till ett ärende. Dokumentationen i ärendets journal har i vissa ärenden brustit på så sätt att det inte har varit möjligt för oss att följa ärendets gång. Det har framför allt saknats uppgifter, bland annat när avstängningsärendet inleds och om handläggaren valt att invänta ett återkravsärende.


Försäkringskassan har klistrat in anteckningar från andra journalanteckningar i journalen för avstängningsärendet utan att skriva datum för den ursprungliga dokumentationen. Det har gjort det svårt för oss att följa ärendet. I vissa fall har vi därför behövt stämma av ärendet med Försäkringskassan. En god dokumentation har stor betydelse för rättssäkerheten dels för att på ett tillfredställande sätt ge den enskilde insyn i ärendet, dels för att möjliggöra för granskning utifrån. Därför påpekar IAF att Försäkringskassan brister i detta hänseende.

8.2.3 Omständigheterna bakom antalet avstängningsdagar är inte alltid tydliga

IAF riktar ett påpekande till Försäkringskassan

- om att omständigheter som har lett till antalet avstängningsdagar inte alltid är tydliga.

Försäkringskassan ska stänga av en programdeltagare från rätten till ersättning i 130 dagar om hen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Vid förmildrande omständigheter får avstängningen avse färre dagar, dock lägst 45 ersättningsdagar, och om det finns försvårande omständigheter får avstängningen avse fler dagar, dock högst 195 ersättningsdagar. Det finns inte särskilt mycket vägledning om vilka omständigheter som kan anses



vara förmildrande eller försvårande vid bedömningen av antalet avstängningsdagar. Försäkringskassan har dock ett rättsligt ställningstagande som ger en viss vägledning men det finns fortfarande ett stort bedömningsutrymme. Beslutet ska dessutom enligt förvaltningslagen innehålla vilka omständigheter, försvårande eller förmildrande, som har varit avgörande för bedömningen av antalet avstängningsdagar. Vi har granskat om Försäkringskassans bedömning var tydlig men inte om den var korrekt.

Granskningen visar att i 23 procent av ärendena är det inte tydligt vilka omständigheter som har lett till antalet avstängningsdagar. Det är viktigt för den enskilde att förstå på vilka grunder beslutet är taget. Mot bakgrund av att granskningen visar att det inte alltid är tydligt vilka omständigheter som har lett till antalet avstängningsdagar riktar IAF ett påpekande till Försäkringskassan.

Av intervjuerna har det framkommit att handläggarna tycker att det är en utmaning när det finns ett stort bedömningsutrymme. För att liknande ärenden ska bedömas lika diskuterar handläggarna vid behov bedömningar med sina team. Granskningen talar för att utbytet mellan de olika enheterna brister. Även om det alltid kommer finnas ett bedömningsutrymme, anser IAF att Försäkringskassan borde arbeta mer aktivt för att få till ett utbyte mellan enheterna, för att säkerställa likvärdiga bedömningar i avstängningsärendena. Ett sådant arbete kan antas leda till en större förutsebarhet för den enskilde samt underlätta bedömningarna och handläggningen för handläggarna.

8.3 Identifierade iakttagelser och utmaningar för Försäkringskassan

I det här avsnittet redovisar vi några iakttagelser och utmaningar som IAF har identifierat för Försäkringskassans arbete med avstängningsutredningar.

8.3.1 Ökad kontrollverksamhet leder till fler avstängningar men ett mer förebyggande arbete kräver förordningsändringar

Antalet avstängningsutredningar har kraftigt ökat mellan 2019 och 2020. En anledning till ökningen har varit att kontrollutredningsverksamheten har varit effektivare. IAF är positiv till att Försäkringskassan har ökat sin kontrollverksamhet och på så sätt bidrar till att förhindra felaktiga utbetalningar av skattemedel. Att motverka felaktiga utbetalningar bidrar till regelverkets legitimitet och att upprätthålla förtroendet för myndigheter.

Lika positivt är att Försäkringskassan fortsätter att utveckla sin kontrollverksamhet, men IAF ser att det finns utmaningar. Försäkringskassan har bland annat själva



uppgett att de på sikt behöver arbeta med annan typ av kontroller, men för att till exempel arbeta mer förebyggande krävs förordningsändringar.

8.3.2 Försäkringskassan kan inte kräva in uppgifter från alla aktörer

Av de kontrollutredningar som Försäkringskassan startade 2021 ledde 50 procent av dem till att ett avstängningsärende inleddes. En orsak till att ärenden inte leder till ett avstängningsärende är att Försäkringskassan inte får in tillräckligt med underlag för att kunna bedöma om ärendet ska leda till en avstängning. Från till exempel banker och arbetsgivare kan Försäkringskassan bara fråga efter underlag, men de har inte författningsstöd att kräva in underlaget. Att Försäkringskassan inte kan kräva in uppgifter för att kunna utreda om en programdeltagare har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter leder till att en del ärenden läggs ner. Försäkringskassan möjlighet att hämta in uppgifter i avstängningsärenden är mer begränsad än i andra typer av ärenden som man myndigheten utreder. Om Försäkringskassan hade haft möjlighet att kräva in underlag hade fler ärenden sannolikt kunnat utredas.

8.4 Skillnader mellan olika grupper behöver analyseras vidare


I det här avsnittet redovisar vi centrala iakttagelser som vi har gjort när det gäller skillnader mellan kön och födelseregion.

8.4.1 Män och utrikesfödda har något fler avslutade avstängningsärenden

I granskningen har vi sett att män har en något högre andel avslutade avstängningsärenden än kvinnor. Vi har också sett att utrikesfödda har en högre andel avslutade avstängningsärenden än svenskfödda. Utifrån det kan vi uttala oss om att det finns vissa grupper som har större andelar avslutade avstängningsärenden men det går inte att säga om män och utrikesfödda i högre grad faktiskt har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. För att dra slutsatser om vad skillnaderna mellan de olika grupperna beror på behöver IAF göra djupare analyser än de vi har gjort inom ramen för den här granskningen.

8.4.2 Kvinnor och utrikesfödda får i större utsträckning maximalt antal avstängda dagar

Vi har också sett att kvinnor oftare får det maximala antalet avstängda dagar än män. Utrikesfödda kvinnor får oftast det maximala antalet avstängda dagar medan svenska män får minst. Försäkringskassan har alltså bedömt att det funnits omständigheter



som talar i försvårande riktning i högre grad när det gäller kvinnor än män, och i synnerhet för utrikesfödda kvinnor. Vi har inte undersökt vad skillnaderna beror på och kan därför inte uttala oss om dem.

8.5 Redogörelse för åtgärder

Som ett led i IAF:s uppföljning ska Försäkringskassan skriftligt redogöra för vilka åtgärder Försäkringskassan har vidtagit med anledning av de brister som redovisas i avsnitt 8.2. Redogörelsen ska skickas till IAF senast den 1 juni 2023.



Källor

Författningar

Förvaltningslagen (2017:900)

Socialförsäkringsbalken (2010:110)

Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Offentligt tryck

Ds 2013:59 *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.*

Proposition 2012/2013: 12 *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*

Proposition 2016/2017: 180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Andra publikationer

Försäkringskassans rättsliga ställningstagande *Förmildrande och försvårande omständigheter vid bestämmande av avstängningsdagar för deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, Dnr 14193–2018.

Rättsfall

Kammarrätten i Göteborgs dom från den 20 februari 2018 i mål nr 4519–17.

Övrigt

Beslut från Justitieombudsmannen 2021-01-21, dnr 8443–2018.

Beslut från Justitieombudsmannen 2020-10-27, dnr 221–2019.

Beslut från Justitieombudsmannen 2021-06-18, dnr 1214–2020.

Försäkringskassans årsredovisning 2020.

Försäkringskassans årsredovisning 2021.

Försäkringskassans vägledning, 2004:1 *Kontrollutredning*, version 14.

Försäkringskassans vägledning, 2004:7 *Förvaltningsrätt i praktiken*, version 14.

Försäkringskassans vägledning, 2017:2 *Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, version 9.

Försäkringskassans svar 2022-01-25.

Försäkringskassans svar 2022-03-18.

Försäkringskassans svar 2022-09-09.

Försäkringskassans svar 2022-11-16.

IAF:s statistik- och tillsynsdatas.



Bilaga 1: IAF:s skala för bedömning av brister

När vi genom vår tillsyn och granskning har funnit brister i tillämpningen av regelverket eller i den övriga verksamheten, ska vi påtala bristerna till den aktör vi har granskat. För att tydliggöra denna återkoppling och för att underlätta för aktören att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristerna, bedömer vi allvaret i bristerna utifrån nedanstående fyrgradiga skala.

1. Påpekande

IAF påpekar en brist, när bristen inte har fått några eller endast små konsekvenser.

2. Anmärkning

IAF riktar en anmärkning mot den aktör vi har granskat när bristen är av liten omfattning eller mindre allvarlig art.

3. Kritik

IAF riktar kritik mot den aktör vi har granskat när bristen är omfattande men mindre allvarlig, eller när bristen är allvarlig men mindre omfattande.

4. Allvarlig kritik

IAF riktar allvarlig kritik mot den aktör vi har granskat när bristen är av större omfattning eller avser allvarligare avsteg från gällande regelverk, eller av sådan art att den riskerar att skada arbetslöshetsförsäkringens legitimitet.

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

