

Lika i sak – lika för alla?

Tillämpar arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens
enhet Ersättningsprövning sanktionsregelverket på ett
likvärdigt sätt?

Rapport 2019: 5



Om IAF

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

Vi har bemyndigande att utfärda föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringen.

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

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

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



Förord

Om en arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet, ska Arbetsförmedlingen lämna en underrättelse till arbetslöshetskassorna eller Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning, som prövar ärendet och kan fatta beslut om sanktion. Oavsett om en person har arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning ska personen sköta sitt arbetssökande enligt regelverken.

Den här rapporten redovisar och analyserar arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens beslut om sanktion. IAF har genomfört en granskning för att för det första ta reda på om eventuella skillnader i antalet och andelen sanktioner tyder på systematiska skillnader i ärendebedömning mellan arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning. För det andra granskas om handläggarna motiverar sina bedömningar och tillämpar regelverkets kriterium ”godtagbara skäl” på ett likvärdigt sätt.

Granskningen ska bidra till att arbetslöshetskassor och enheten Ersättningsprövning bedömer underrättelser mer likvärdigt och rättssäkert.

Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har fått möjlighet att faktagranska relevanta delar av rapporten.

Rapporten har föredragits av Frédéric Witte. I arbetet har även Martin Servin Almkvist, Urban Forsberg, Jakob Heymowski och Sofia Lindberg deltagit. Vid den slutliga beredningen av ärendet har enhetschefen för granskningsenheten Annelie Westman deltagit. Enhetschefen för analysenheten har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 12 april 2019

Jessica Idbrant
Enhetschef

Frédéric Witte
Utredare



Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Syfte och frågor	8
1.2 Avgränsningar.....	8
1.3 Regelverk.....	9
1.4 Metod och genomförande.....	11
2 Arbetslöshetskassornas och enheten Ersättningsprövnings tillämpning av kriteriet ”godtagbara skäl”	12
2.1 Skillnader i bedömning av underrättelser mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning.....	12
2.2 Arbetslöshetskassornas och enheten Ersättningsprövnings handläggare bedömer underrättelser som är lika i sak olika och tillämpar kriteriet ”godtagbara skäl” olika	14
3 Statistik över underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	21
3.1 Registerkvaliteten har blivit bättre	21
3.2 Underrättelser och sanktioner kan skilja sig åt.....	22
3.3 Antalet kompletteringar har minskat och handläggningstiderna har legat stabilt under 2017	25
4 Slutsatser	29
5 Käll- och litteraturförteckning	31
Bilaga: Vinjettstudie	33



Sammanfattning

I den här rapporten redovisar IAF resultaten av en granskning som analyserar Arbetsförmedlingens underrättelser för 2017 samt arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövnings beslut om sanktion.

Arbetslöshetskassorna beslutade om totalt 65 000 sanktioner, varav 82 procent var för att ersättningstagaren inte lämnat in aktivitetsrapport i tid.

Sanktionsgraden för arbetslöshetskassorna som grupp var 87 procent och varierade för de enskilda arbetslöshetskassorna mellan 60 och 97 procent.

Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning beslutade 2017 om runt 195 000 sanktioner, varav majoriteten var för att programdeltagaren inte lämnat in aktivitetsrapport i tid. Sanktionsgraden har legat stabil på 96 procent under 2017.

Handläggningstiderna har legat stabila under 2017 för arbetslöshetskassor som grupp och enheten Ersättningsprövning. Det är viktigt att den sökande har rimlig tid på sig att lämna in eventuella godtagbara skäl till varför en sanktion inte ska ges. Därför bör kommunikeringstiden inte vara för kort.

Arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning bedömer underrättelser som är lika i sak olika och tillämpar kriteriet "godtagbara skäl" olika

En underrättelse ska bedömas på ett likvärdigt sätt oavsett vem som handlägger den. IAF valde att genomföra en vinjettstudie för att ge en övergripande, samlad och aktuell bild av handläggarnas bedömningar och sanktionsbeslut.

Vinjettstudien visar entydigt att det finns skillnader i bedömningen av underrättelser både sinsemellan arbetslöshetskassorna och mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning.

Det finns få avgöranden från domstol gällande vad som kan vara godtagbara skäl när det gäller arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassorna bör sträva efter att tillämpa godtagbara skäl på ett mer likvärdigt sätt, för att främja likabehandlingen inom arbetslöshetsförsäkringen. När det gäller arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program finns föreskrifter om godtagbara skäl att inte vara aktivt arbetssökande (se IAFFS 2017:5).



Registerkvaliteten har blivit bättre

Ett antal arbetslöshetskassor har tidigare haft brister i registreringen av sina åtgärder efter en underrättelse om ifrågasatt ersättningsrätt. Uppföljningen i den här rapporten visar att registerkvaliteten för nästan alla arbetslöshetskassor har blivit bättre och att den i stora drag ligger på en rimlig nivå. Totalt har andelen ärenden som är felregistrerade halverats från 3,2 procent år 2015 till 1,6 procent år 2017.



1 Inledning

Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har granskat Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd samt arbetslöshetskassornas och enheten Ersättningsprövnings sanktioner med anledning av de underrättelser Arbetsförmedlingen lämnat för 2017. För att kunna utreda detta har IAF genomfört en vinjettstudie riktad till handläggarna hos arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning, ställt frågor till handläggarna om faktorer som kan påverka deras bedömning, analyserat registerdata och sammanställt statistik. Granskningen ger en bild av skillnader i bedömning av underrättelser både arbetslöshetskassorna sinsemellan och även mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning.

En person som får arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd¹ ska visa för Arbetsförmedlingen att han eller hon sköter sitt arbetssökande genom att till exempel lämna in aktivitetsrapporter i tid, gå på bokade möten och aktivt söka lämpliga arbeten. De förväntas även undvika att förlänga eller orsaka sin arbetslöshet. Om arbetsförmedlaren kan anta att en person som får eller begär arbetslöshetsersättning, eller deltar i aktivitetsstödsprogram, inte följer regelverket ska arbetsförmedlaren skyndsamt underrätta arbetslöshetskassan² eller Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning.

En arbetssökande person som får eller begär ersättning och missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsaker sin arbetslöshet kan få en sanktion. Personens arbetslöshetskassa respektive Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning, som utreder underrättelser och fattar beslut om en eventuell sanktion, ska bedöma underrättelser på ett likvärdigt sätt.³ Sanktionssystemen inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet är delvis harmoniserade sedan den 1 mars 2015 och sanktionerna är i huvudsak desamma.

IAF har konstaterat i flera rapporter de senaste åren att det finns skillnader i antalet och andelen sanktioner mellan arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning.⁴ Även Riksrevisionen stämmer in i kritiken.⁵ Under 2016


¹ I den här rapporten ingår utvecklingsersättning i begreppet aktivitetsstöd.

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

³ Med arbetssökande avses i den här rapporten personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen som arbetssökande och som antingen uppgett att de ska söka arbetslöshetsersättning eller deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program som ger rätt till aktivitetsstöd. Begreppet arbetssökande omfattar därmed både ersättningssökande, ersättningsstagare och programdeltagare.

⁴ IAF 2016:23 Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen, IAF 2017:6 Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning och IAF 2017:7 Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd.

⁵ RiR 2018:27 A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen.



var det till exempel 22 procent av de med arbetslöshetsersättning som fick någon sanktion, jämfört med 36 procent av de med aktivitetsstöd.⁶

1.1 Syfte och frågor

Det övergripande syftet är att granska eventuella skillnader i bedömning av underrättelser mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning. Uppdraget syftar även till att analysera andelen personer med arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd som har fått en underrättelse som lett till sanktion samt registerkvaliteten och handläggningstiden.

För att besvara granskningens syften har följande frågor undersökts.

- Bedömer handläggare hos arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning underrättelser som är lika i sak på ett likvärdigt sätt?
- Tillämpar arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning kriteriet ”godtagbara skäl” på ett likvärdigt sätt?
- Skiljer sig antalet och andelen sanktioner, registerkvaliteten och handläggningstiden både sinsemellan arbetslöshetskassorna och mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning?

1.2 Avgränsningar

IAF har genomfört en granskning för att redovisa och analysera skillnader i antalet och andelen sanktioner under 2017 samt visa utvecklingen mellan 2015 och 2017.

Som i tidigare rapporter fokuserar analyserna i den här granskningen på de underrättelser som Arbetsförmedlingen har lämnat med åtgärdsgrund i 43–43 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och 14a–14 c §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS) som var gällande under 2017.⁷ Det betyder att de underrättelser som faller under 9 och 11 §§ ALF om de allmänna villkoren inte är en del av den här rapporten.

Aktivitetsstöd lämnas till den som har fyllt 25 år eller uppfyller villkoren för att få arbetslöshetsersättning och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som ger rätt till aktivitetsstöd. Begreppet personer med aktivitetsstöd används i denna rapport synonymt med programdeltagare.

⁷ 14 a–14 c §§ FAS gäller inte längre. Paragraferna motsvaras numera av 6 kap. 2–4 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.



1.3 Regelverk

I rapporten utgår IAF från följande lydelse av lagtexter och förordningar:⁸

Av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) framgår

43 § -En sökande ska varnas om han eller hon

- utan godtagbart skäl inte medverkat till att upprätta handlingsplan
- utan godtagbart skäl inte lämnat aktivitetsrapport i tid
- utan godtagbart skäl inte besökt Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör enligt överenskommelse
- utan godtagbart skäl inte sökt anvisat lämpligt arbete
- inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Om sökanden missköter arbets sökandet enligt första stycket vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning.

Avstängningstiden ska vara 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället och 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället. Vid ett femte fall av misskötsamhet under ersättningsperioden, har sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

43 a § - En sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar om han eller hon utan godtagbart skäl

- avvisat lämpligt erbjudet arbete
- vållat att en anställning inte kommit till stånd
- avvisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Om sökanden förlänger tid i arbetslöshet enligt första stycket i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid det tredje tillfället.

Om något sådant förhållande upprepas en fjärde gång under samma ersättningsperiod, har sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

43 b § - En sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar om han eller hon

- lämnat sitt arbete utan giltig anledning
- skilts från sitt arbete på grund av otillbörligt uppträdande
- lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program utan giltig anledning
- skilts från ett arbetsmarknadspolitiskt program på grund av otillbörligt uppträdande.

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

Om sökanden orsakar sin arbetslöshet enligt första stycket en andra gång i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon 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 sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor

⁸ Utdraget är en förkortning av regelverket i den lydelsen som gällde under 2017. För exakt lydelse, se regelverket.

Av förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS) framgår

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

- inte medverkat till att upprätta handlingsplan
- inte lämnat aktivitetsrapport i tid
- inte besökt Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör enligt överenskommelse
- inte sökt anvisat lämpligt arbete
- inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Om programdeltagaren missköter arbetssökandet enligt första stycket vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning. Avstängningstiden ska vara 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället, 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället och 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.

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

- avvisat lämpligt erbjudet arbete
- vållat att en anställning inte kommit till stånd
- avvisat någon åtgärd inom programmet.

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

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

- lämnat sitt arbete utan giltig anledning
- skilts från sitt arbete på grund av otillbörligt uppträdande.

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

Dessa sanktionsgrunder infördes under 2013 inom arbetslöshetsförsäkringen och 2015 inom aktivitetsstödsprogrammen. När införandet av sanktionerna i aktivitetsstödsprogrammen utreddes fanns en ambition att i hög grad samordna hanteringen i de båda system.⁹ Den slutgiltiga utformningen av sanktionsreglerna inom aktivitetsstödet innebär dock ett lägre mått av samordning där sanktionsgrunderna och själva sanktionerna i stort sett överensstämmer med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen medan idén om en samordning av utdelade sanktioner mellan systemen uteblev.¹⁰

⁹ Se Ds 2013:59 sid. 79 ff vad gäller harmoniserad tolkning av godtagbara skäl m.fl. begrepp och sid. 103 ff angående samordning av sanktionerna mellan de båda systemen.

¹⁰ IAF blev ansvarig för tillsynen över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans hantering av sanktionerna inom aktivitetsstödet men har inte instruktioner att verka för att harmonisering av



1.4 Metod och genomförande

Resultaten i rapporten grundas på olika insamlingsmetoder, som vinjettstudier och enkätfrågor. IAF skickade i januari 2018 ut en enkät till 274 handläggare hos samtliga arbetslöshetskassor och enheten Ersättningsprövning. Enkäten hade två delar: en vinjettstudie om tillämpning av godtagbara skäl och ett frågeformulär om handläggarnas arbetslivserfarenhet och andra faktorer som kan påverka handläggarnas bedömning av underrättelser.

Vinjetter är korta historier som beskriver en person, en situation eller ett skeende som försetts med karaktäristiska drag.


Vinjettstudien ger en övergripande, samlad och aktuell bild av handläggarnas bedömning av underrättelser och tillämpning av kriteriet ”godtagbara skäl”. Vinjettstudien riktades mot ett urval av handläggare som har arbetat med underrättelser och handlagt relevanta sanktionsärenden under 2017.¹¹ Urvalet var uppdelat per arbetslöshetskassa och slumpmässigt om antalet handläggare var fler än två. För arbetslöshetskassor som hade två eller färre handläggare ingick samtliga handläggare i urvalet. Svarsfrekvensen för arbetslöshetskassor som grupp och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning är 58 procent respektive 61 procent.

Det är inte möjligt att utifrån det begränsade antalet vinjettsvar få en heltäckande bild av hur alla handläggare arbetar med underrättelser och sanktioner, och resultaten är därför inte tänkta att generaliseras. Det som framkom vid vinjettstudien ska i stället bidra till en djupare förståelse och tjäna som exempel på skillnader i bedömning av underrättelser mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning.

Mer information om vad en vinjettstudie är finns i bilagan.

systemen sker. Inom arbetslöshetsförsäkringen har dels arbetslöshetskassorna en generell skyldighet att samverka enligt 88 § LAK och IAF har att verka för en likformig och rättvis tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen enligt 89 § LAK. IAF kan överta kassans talan i förvaltningsdomstol enligt 59 § ALF. Inom och i förhållande till aktivitetsstödet saknas reglering om skyldighet för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att samverka med arbetslöshetskassorna om harmonisering av sanktionssystemen och IAF saknar annat stöd än förarbetsuttalanden för att verka för en sådan harmonisering.

¹¹ Alla tillsynsobjekt har skickat in kontaktuppgifter om relevanta handläggare. Det drogs ett urval av alla sanktionshandläggare. Urvalsstorleken per arbetslöshetskassa baserades bland annat på antal handläggare, andelen ersättningstagare och tidigare kända problem med handläggning av underrättelser. Alla handläggare i urvalspopulationen har inte svarat på vinjettstudien. Det var en större andel kvinnor än män som svarade på enkäten. Minst en handläggare på varje arbetslöshetskassa och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning besvarade vinjettstudien. Mer information om vinjettstudiens genomförande finns i bilaga 2.



2 Arbetslöshetskassornas och enheten Ersättningsprövnings tillämpning av kriteriet ”godtagbara skäl”

Vinjetstudien visar på skillnader i bedömning av underrättelser både sinsemellan arbetslöshetskassorna och mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning. Både kvantitativa och kvalitativa metoder har använts för att analysera skillnader i tillämpning av kriteriet ”godtagbara skäl” samt handläggarnas beslutsmotivering och synpunkter.

IAF har genomfört en vinjetstudie i syfte att dels fastställa om det finns situationer när handläggare bedömer samma ärende olika, dels urskilja faktorer som kan påverka deras sanktionsbeslut.

På arbetslöshetskassorna fattade totalt 142 handläggare 426 beslut i vinjetstudien. Motsvarande siffror för Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning är 17 handläggare som fattade 51 beslut.

När en handläggare fattar beslut om att avskriva eller bifalla ett ärende innebär det att den arbetssökande inte får någon sanktion. Sanktionerna däremot manifesteras genom ett sanktionsbeslut.

Avskrivning innebär att någon prövning av en underrättelse inte görs och att det inte blir en sanktion.

Bifall innebär att det skett en prövning av en underrättelse men att det inte blir en sanktion.

Sanktion innebär att det skett en prövning av en underrättelse och att det blivit en administrativ påföljd.¹²

2.1 Skillnader i bedömning av underrättelser mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning

Skillnader mellan handläggarnas beslut har analyserats med hjälp av en multipel logistisk regressionsmodell för att kontrollera om skillnaderna är statistisk signifikanta. Resultaten uttrycks med oddskvot och visas i tabell 1.¹³

¹² Sanktion avser att få en handlingskorrigerande effekt, dvs. en person som inte följer villkoren i ersättningssystemen varnas (eller förlorar ersättning) och förväntas att rätta till sitt agerande.

¹³ Handläggare hos arbetslöshetskassorna är referensgrupp och deras oddskvot är därmed 1. Om oddskvoten för en kategori är större än 1 och signifikant, betyder det att det förekommer en förhöjd sannolikhet i den kategorin jämfört med referensgruppen. På samma sätt innebär en



Tabell 1. Skillnader mellan arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning.

Handläggarnas bedömning	Oddskvoter*	
Enheten Ersättningsprövning (Referensgrupp: Arbetslöshetskassor)		
Sanktion	8,80	***
Avskriva	0,11	**
Bifall	0,54	
Annat	0,86	

* Oddskvoter som är signifikanta på 95-procentsnivån eller högre, är markerade: p*: p<0,05, p**: p<0,01, p***: p<0,001.


Oddskvoten för kategori ”sanktion”, till exempel, är större än 8 och signifikant. Detta tolkas som att oddsen för att ta ett beslut om sanktion är mycket högre för handläggare hos enheten Ersättningsprövning än för de hos arbetslöshetskassorna. Det framgår också av Tabell 1 att handläggarna hos enheten Ersättningsprövning är mycket mindre benägna att avskriva en underrättelse.

Oddskvoter visar hur stark inverkan en viss faktor har på resultatet. Oddskvoten anger hur hög eller låg sannolikheten är för aktuell kategori att få en sanktion jämfört med referenskategori, medan övriga variabler hålls konstanta.

Vinjettfallen är lika i sak för arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning och resultaten är ett tecken på systematiska skillnader i bedömningen av underrättelser. Det kan få till följd att de arbetssökande inte behandlas lika.

IAF har även kontrollerat för fem bakgrundsvariabler (handläggarnas kön, ålder, tidigare arbetslivserfarenhet, tid som handläggare och tid i anställning) och undersökt om de ökar eller minskar sannolikheten att en handläggare tar ett sanktionsbeslut. Ingen av dessa bakgrundsvariabler påverkar den skillnaden som finns mellan arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning.

oddskvot mindre än 1 minskad sannolikhet att välja en viss bedömningskategori jämfört med referensgruppen.



2.1.1 Skillnader mellan olika arbetslöshetskassor och enheten Ersättningsprövning

Det finns även skillnader i handläggarnas bedömning av underrättelser mellan olika arbetslöshetskassor. Resultatet visar signifikanta skillnader mellan arbetslöshetskassor när det gäller att fatta sanktionsbeslut, exempelvis mellan Alfa och Unionens. Handläggare som har svarat på vinjettstudien hos Alfa är mindre benägna att välja ett sanktionsbeslut jämfört med handläggare hos Unionens.

IAF har även undersökt om det finns skillnader inom Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning. Enheten Ersättningsprövning är indelad i tre sektioner. Varje sektion har en sektionschef och cirka 16 handläggare. Det finns inga skillnader i handläggarnas val av beslutsalternativ mellan olika sektioner.

2.2 Arbetslöshetskassornas och enheten Ersättningsprövnings handläggare bedömer underrättelser som är lika i sak olika och tillämpar kriteriet "godtagbara skäl" olika

Skillnaden mellan arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning blev ännu mer tydligt när IAF granskade handläggarnas beslutsmotivering. IAF valde en detaljerad analys av varje enskilt vinjettfall, för att urskilja olika faktorer som påverkar handläggarnas bedömningar och sanktionsbeslut. I vissa beskrivningar nedan har IAF valt att återge motiveringen av beslut som citat i stället för att sammanfatta dem. Alla exempel är direkta citat av handläggarnas motivering.

2.2.1 Vinjettfall 1

Vinjettfall 1 handlar om vad som kan utgöra ett godtagbart skäl till att inte lämna in en aktivitetsrapport.

I fallbeskrivningen har arbetsförmedlaren sagt till den arbetssökande att han eller hon inte behöver lämna in sin aktivitetsrapport (se Tabell 7 i bilagan). Det innebär att den sökande har fått felaktig information från arbetsförmedlaren. Den sökande har agerat enligt den felaktiga informationen. Principen som är aktuell i vinjettfallet är att man inte ska ställas till svars om felet beror på att man har en felaktig uppfattning om innehållet i en regel på grund av information som man fått från en tjänsteman i vars arbetsuppgifter det ingår att lämna information om regeln.

Handläggarnas beslut i vinjettfall 1 framgår av tabellen nedan.



Tabell 2. Vinjetfall 1: Överblick över handläggarnas beslut .

Vinjetfall 1	Arbetslöshetskassor		Enheten Ersättningsprövning	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Sanktion	23	16 %	7	41 %
Avskriva	67	47 %	1	6 %
Bifall	50	35 %	8	47 %
Annat	2	1 %	1	6 %

Arbetslöshetskassor

Handläggarna på arbetslöshetskassorna har tillgång till ett beslutsstöd från Sveriges a-kassor.¹⁴ I handläggarstödet om hantering av ärenden från Arbetsförmedlingen framgår följande:

”Om den sökande fått information från Af om att hen inte behöver aktivitetsrapportera och detta kan påvisas så är det inte rimligt att den sökande skulle ha förstått att hen skulle aktivitetsrapportera ändå, kunna utgöra godtagbart skäl.”

35 procent av arbetslöshetskassornas handläggare har tillämpat kriteriet ”godtagbara skäl” och valt ett bifallsbeslut, vilket innebär att den sökande inte får någon sanktion. Den vanligaste motiveringen var att den sökande har fått felaktig information, till exempel:

”Den sökande har gjort enligt den information som lämnats av AF, vilket är fel men som den sökande inte ska straffas för.”

47 procent av arbetslöshetskassornas handläggare avskriver ärendet och 17 procent valde ett sanktionsbeslut.

Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning

Av handläggare hos enheten Ersättningsprövning har 47 procent tillämpat kriteriet ”godtagbara skäl” och valt ett bifallsbeslut. Runt hälften av alla handläggare hos enheten Ersättningsprövning följer därmed Arbetsförmedlingens interna beslutsstöd om aktivitetsrapporter, som bland annat anger följande:

¹⁴ Hantering av Arbetsförmedlingens meddelanden, 2018-02-02.

”Vi avskriver/bifaller de ärenden då arbetsförmedlaren hävdar att det finns en överenskommelse, denna behöver inte vara dokumenterad i AIS utan det ska göras en samlad bedömning[...]

6 procent av handläggarna hos enheten Ersättningsprövning avskriver ärendet och 41 procent valde ett sanktionsbeslut.

IAF:s kommentarer

IAF instämmer med tolkningarna i Sveriges a-kassors och Arbetsförmedlingens handläggartöd och anser att den underlåtna aktivitetsrapporteringen är ett misskötande av arbetssökandet som ska prövas men att arbetsförmedlarens felaktiga information till sökande utgör ett godtagbart skäl och prövningen i detta vinjettfall därför borde leda till ett bifallsbeslut.

2.2.2 Vinjettfall 2

I vinjettfall 2 måste handläggarna på både enheten Ersättningsprövning och på arbetslöshetskassorna göra en bedömning av händelsedatumet i underrättelsen.

Den arbetssökande ska senast den 14 februari ha lämnat in en aktivitetsrapport som beskriver vad han eller hon gjort för att ta sig ur sin arbetslöshet under januari. Den arbetssökande har inte lämnat in rapporten. I vinjettstudien riktad mot arbetslöshetskassornas handläggare har den sökande varit inskriven i jobb- och utvecklingsgarantin under hela januari, varit påanmäld till arbetslöshetskassan och fått arbetslöshetsersättning från och med den 1 februari. Handläggare på enheten Ersättningsprövning har fått ett motsvarande scenario där den sökande har varit anmäld till arbetslöshetskassan under januari och har sedan den 1 februari ett programbeslut i jobb- och utvecklingsgarantin på 100 procent (se Tabell 8 i bilagan).

Handläggarnas beslut i vinjettfall 2 framgår av tabellen nedan.

Tabell 3. Vinjettfall 2: Överblick över handläggarnas beslut.

Vinjettfall 2	Arbetslöshetskassor		Enheten Ersättningsprövning	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Sanktion	43	30 %	15	88 %
Avskriva	83	58 %	1	6 %
Bifall	7	5 %	1	6 %
Annat	9	6 %	0	0 %



Arbetslöshetskassor

Cirka 5 procent av arbetslöshetskassornas handläggare har tillämpat kriteriet ”godtagbara skäl” och valt ett bifallsbeslut i vinjettfall 2. Motiveringen för ett bifallsbeslut var ofta att den sökande inte har haft arbetslöshetsersättning för perioden som aktivitetsrapporten gäller.

30 procent av handläggarna har valt ett sanktionsbeslut och motiverade sina beslut exempelvis så här:

”Jag utgår ifrån att Af anser att den sökande ska rapportera. Eftersom medlemmen har fått aktivitetsstöd den aktuella månaden ska den aktivitetsrapportera.”

Den vanligaste bedömningen av arbetslöshetskassornas handläggare, 58 procent, var däremot att avskriva underrättelsen. Handläggarna motiverade sina beslut med att den arbetssökande inte har haft arbetslöshetsersättning för månaden som aktivitetsrapporten gäller, till exempel så här:

”Jag kan inte besluta om sanktion för en månad utan arbetslöshetsersättning. I sig är det skäl för sanktion om aktivitetsstödet är del av en öppen period men rent tekniskt finns ännu inne [inte] samordning av trappor. Jag kan inte tänka mig att detta varit lagstiftarens intention.”

Denna bedömning delas inte av Sveriges a-kassor som i sitt handläggarstöd skriver:

”[Sveriges a-kassor] anser [...] att den rimligaste tolkningen är att sökanden måste ha uppburit ersättning från a-kassan/aktivitetsstödet under någon del av rapportmånaden för att åtgärd ska kunna bli aktuellt.

Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning

Av handläggare hos enheten Ersättningsprövning har 6 procent valt att tillämpa kriteriet ”godtagbara skäl” och 88 procent har fattat ett sanktionsbeslut. Handläggare som har fattat ett sanktionsbeslut har motiverat beslutet med att den sökande ska lämna in sin aktivitetsrapport oavsett ersättningsform. 6 procent av handläggarna hos enheten Ersättningsprövning avskriver ärendet.

IAF:s kommentarer

Enligt IAF:s mening har den arbetssökande i vinjettfall 2 inte visat att han eller hon haft godtagbart skäl för att inte aktivitetsrapportera och därför bör tilldelas

sanktion. Att en övervägande andel av handläggarna på arbetslöshetskassorna väljer att avskriva ärendet med hänvisning till att den sökande inte haft arbetslöshetsersättning under rapportmånaden överensstämmer inte med Sveriges a-kassors handläggarstöds rekommendation.

2.2.3 Vinjettfall 3

Vinjettfall 3 handlar om att en arbetssökande ombokar ett bokad besök hos Arbetsförmedlingen.

En arbetssökande har inte kommit på bokad besök och en kommunikering om sanktion har skickats ut. Den arbetssökande svarar att han eller hon hade kontaktat arbetsförmedlaren dagen innan mötet och bokad om besöket, eftersom han eller hon hade en tid för att besikta bilen. Arbetsförmedlaren skickar kompletterande uppgifter som styrker att den arbetssökande har bokad om besöket och att meddelandet inte skulle ha skickats (se Tabell 9 i bilagan).

IAF noterar att de två olika handläggarstöd som arbetsförmedlarna ska utgå från när det gäller att skicka underrättelser när sökanden vill boka om ett möte på Arbetsförmedlingen skiljer sig åt beroende på om underrättelsen avser en person med arbetslöshetsersättning eller en person med aktivitetsstöd.

Handläggarnas beslut i vinjettfall 3 framgår av tabellen nedan.

Tabell 4. Vinjettfall 3: Överblick över handläggarnas beslut.

Vinjettfall 3	Arbetslöshetskassor		Enheten Ersättningsprövning	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Sanktion	26	18 %	12	71 %
Avskriva	62	44 %	2	12 %
Bifall	47	33 %	3	18 %
Annat	7	5 %	0	0 %

Arbetslöshetskassor

18 procent av arbetslöshetskassornas handläggare har valt ett sanktionsbeslut i vinjettfall 3.

33 procent av handläggare har bedömt att det finns godtagbara skäl när ombokningen godtagits av Arbetsförmedlingens handläggare, och därför inte beslutat om någon sanktion. Den vanligaste motiveringen var att mötet är ombokat, till exempel:



”Om den arbetssökande hör av sig innan ett möte bör mötet bokas om till en annan tid.”

44 procent av arbetslöshetskassornas handläggare har däremot valt att avskriva underrättelsen. Dessa handläggare motiverade sina beslut med att underrättelsen var felaktig eller att Arbetsförmedlingen återkallat underrättelsen, till exempel:

”Arbetsförmedlingen har meddelat att detta inte skulle skickats till oss utan var felaktigt. Jag anser därför att det ska avskrivas.”

Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning

18 procent av handläggare hos enheten Ersättningsprövning har tillämpat kriteriet ”godtagbara skäl” och valt ett bifallsbeslut. En typisk motivering var att det finns en överenskommelse mellan den arbetssökande och Arbetsförmedlingen, till exempel:

”Det finns inte längre grund för sanktion eftersom kunden och Arbetsförmedlingen gjort upp en ny överenskommelse om tid för mötet innan det ursprungliga mötet skulle äga rum. Kunden har därmed inte missat ett överenskommet besök. Det är inte relevant att kunden lämnat ett förhinder som inte är godtagbart då Arbetsförmedlingen accepterat detta och kunden har handlat i god tro.”


Majoriteten av handläggarna hos enheten Ersättningsprövning, 71 procent, har fattat ett sanktionsbeslut. De handläggare som har fattat ett sanktionsbeslut har motiverat sitt beslut med att besikta bilen inte är ett giltigt skäl att inte komma på ett inbokat möte även om det finns en överenskommelse med Arbetsförmedlingen.

12 procent av handläggarna hos enheten Ersättningsprövning avskriver ärendet.

IAF:s kommentarer

IAF instämmer i och för sig i det stora flertalet handläggare hos Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövnings bedömning att bilbesiktning i sig inte utgör godtagbart skäl att utebli från bokat möte. Men den ansvarige arbetsförmedlarens intygande om att mötet bokats om på förhand visar att den arbetssökande hade goda skäl att tro att han eller hon faktiskt inte missade något bokat möte. Vinjettfallet bör alltså inte leda till att sanktion utdelas.

En avskrivning av ärendet utgår från att den ansvarige arbetsförmedlaren hade rätt att ”godkänna” en avbokning det aktuella mötet medan ett bifallsbeslut utgår från att arbetsförmedlaren i och för sig inte fick avboka men genom avbokningen och



informationen till den arbetssökande gett denne godtagbart skäl. Vinjettfallet visar på svårigheten i gränsdragning mellan avskrivnings- och bifallsbeslut.



3 Statistik över underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd

Totalt sett lämnade Arbetsförmedlingen runt 437 000 underrättelser till arbetslöshetskassorna under 2017, av dessa tog arbetslöshetskassorna emot 214 000 underrättelser¹⁵ och 87 procent av alla prövade underrättelse ledde till ett beslut om sanktion.¹⁶ Under samma period lämnade Arbetsförmedlingen 202 000 underrättelser till deras interna enhet Ersättningsprövning. 96 procent av de som prövades ledde till ett beslut om sanktion. Detta innebär att det finns tydliga skillnader i andel sanktioner mellan arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning.

3.1 Registerkvaliteten har blivit bättre

Ett antal arbetslöshetskassor har tidigare haft brister i registreringen av sina åtgärder efter en underrättelse om ifrågasatt ersättningsrätt.¹⁸ Uppföljningen i den här rapporten visar att de åtgärder som arbetslöshetskassorna gjort har lett till mer korrekta uppgifter i ärendehanteringssystemet. Totalt har andelen ärenden som felregistrerats minskat från 3,2 procent 2015 till 1,6 procent 2017. Arbetslöshetskassornas registerkvalitet är i stora drag på en rimlig nivå.

Det framgår att majoriteten av arbetslöshetskassorna har förbättrat kvaliteten i sina registreringar. Under 2015 var det fem arbetslöshetskassor där andelen indikerade felregistreringar var

IAF beräknar andelen *felregistrerade underrättelser* utifrån följande indikationer:¹⁷

a) underrättelser där *bifall* finns registrerat samtidigt som det finns ett beslut om sanktion kopplat till underrättelsen

b) underrättelser där *avskrivet* finns registrerat samtidigt som det finns ett beslut om sanktion kopplat till underrättelsen

c) underrättelser där *sanktion* finns registrerat samtidigt som det inte finns ett beslut om sanktion kopplat till underrättelsen.

¹⁵ Underrättelsen skickas till en så kallad meddelandebank och stannar i systemet tills dess att en ersättningssökande lämnar in ett kassakort och begär arbetslöshetsersättning. Inte alla ersättningssökande begär arbetslöshetsersättning och därför är det knappt hälften av de underrättelser som Arbetsförmedlingen lämnar i meddelandebanken som faktiskt kommer in till respektive arbetslöshetskassa.

¹⁶ För att besvara frågeställningarna har uppgifter från IAF:s databaser ASTAT och AF-databasen använts. Den deskriptiva statistiken har sedan sammanställs och analyserats.

¹⁷ IAF använder samma kriterier för att definiera tillförlitliga uppgifter som i rapport 2015:20 och 2016:23.

¹⁸ IAF 2016:23 Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen.



för högt (över 6 procent) och som enligt IAF:s bedömning inte hade tillräckligt tillförlitliga uppgifter.

I den här rapporten har det minskat och det är bara Skogs- och Lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa som fortfarande har en för hög andel felregistreringar. För Skogs- och Lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa redovisas därför inte individuella uppgifter om prövnings- och sanktionsgrad i rapporten, även om deras uppgifter ingår i totaluppgifterna. IAF anser att arbetslöshetskassors uppgifter på totalnivån är tillräckligt tillförlitliga för att sammanställa och redovisa.

3.2 Underrättelser och sanktioner kan skilja sig åt

Underrättelserna som lämnades till arbetslöshetskassorna ökade mellan 2015 och 2017, från 410 000 till 437 000. Underrättelserna som lämnades till enheten Ersättningsprövning har legat relativt stabilt men minskade något mellan 2015 och 2017, från 285 000 till 279 000.

För att få en rättvisare bild av underrättelserna har IAF tittat på underrättelser per 1 000 deltagare i arbetsmarknadspolitiska program respektive ersättningstagare. Från 2015 fram till 2017 har antalet underrättelser som Arbetsförmedlingen lämnade till meddelandebanken legat relativt stabilt mellan 942 och 993 per 1 000 ersättningsökande. Underrättelserna som lämnades till enheten Ersättningsprövning har också legat relativt stabilt under den aktuella perioden mellan 796 och 751 per 1 000 programdeltagare.

Ersättningssökande är personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som har uppgett till Arbetsförmedlingen att de kommer att söka arbetslöshetsersättning. Det är dessa personer som Arbetsförmedlingen kan lämna underrättelser för enligt 43–43 b §§ ALF.

Ett annat sätt att visa om ersättningssökande och programdeltagare får många respektive få underrättelser är att redovisa hur stor andel av personerna i gruppen som fått minst en underrättelse under året. Denna siffra kan variera mellan 0 procent (ingen person i gruppen har fått någon underrättelse) och 100 procent (alla personer i gruppen har fått

Programdeltagare är personer som deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska program som ger rätt till aktivitetsstöd. Det är dessa personer som Arbetsförmedlingen kan lämna underrättelser för och besluta om sanktioner för enligt 14 a–c §§ FAS.¹⁹

¹⁹ De motsvaras numera av 6 kap. 2–4 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.



minst en underrättelse). Underrättelserna som lämnades 2017 berörde 35 procent av de ersättningsökande och 18 procent av programdeltagarna.

Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning beslutade om drygt 194 500 sanktioner. Motsvarande siffra för arbetslöshetskassorna är 65 500 sanktioner. Underrättelser med orsaken att den arbetssökande misskött sitt arbetssökande utgjorde 99 procent av det totala antalet underrättelser som både enheten Ersättningsprövning och arbetslöshetskassorna tog emot 2017.

Den vanligaste orsaken till sanktion är att en person inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport i tid. För personer med arbetslöshetsersättning utgör denna orsak 82 procent av alla sanktioner. Därefter följde de sanktioner som berodde på ett missat besök hos Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör, vilka stod för 10 procent. Samma mönster gäller för personer med aktivitetsstöd med 87 procent respektive 7 procent.

3.2.1 Antal och andel underrättelser och sanktioner under 2017

Tre av de största arbetslöshetskassorna har mottagit betydligt fler underrättelser än de andra. Kommunalarbetarnas, Alfa och Unionens arbetslöshetskassa utmärker sig genom att de tillsammans hanterat fler än 110 000 underrättelser. De övriga 24 arbetslöshetskassorna har tillsammans hanterat sammanlagt 104 000 underrättelser.

Diagram 1 visar att det är stora skillnader mellan olika arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning i hur stor andel av underrättelserna som leder till prövning och hur många av dessa som sedan leder till sanktion.

Till exempel tog Sveriges arbetares arbetslöshetskassa emot drygt 600 underrättelser. 28 procent av dessa har prövats för sanktion, vilket motsvarar cirka 170 prövade underrättelser. 97 procent av alla prövade underrättelser ledde till ett beslut om sanktion.

Diagram 1. Prövnings- och sanktionsgrad (i procent) per arbetslöshetskassa och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning (EEP) i 2017. Arbetslöshetskassorna är rankade efter sanktionsgrad och Enheten Ersättningsprövning står längst ned i tabellen.



Prövningsgraden för arbetslöshetskassorna som grupp låg 2017 på 35 procent och varierade för de enskilda arbetslöshetskassorna mellan 28 och 60 procent.

Prövningsgrad är antalet underrättelser som har prövats för sanktion i förhållande till alla mottagna underrättelser.



Sanktionsgraden för arbetslöshetskassorna som grupp var 87 procent och varierade för de enskilda arbetslöshetskassorna mellan 60 och 97 procent.

Sanktionsgrad är antalet underrättelser som lett till sanktion enligt sanktionstrapporna i förhållande till antalet prövade underrättelser.

Sanktionsgraden för Sveriges arbetares var högst bland arbetslöshetskassorna, med 97 procent, följt av Ledarnas som hade en sanktionsgrad på 96 procent. Lägst sanktionsgrad hade Livsmedelsarbetarnas med 60 procent.

De arbetslöshetskassor som har hanterat flest underrättelser under perioden har olika sanktionsgrader (Kommunalarbetarnas: 93 procent, Alfa: 82 procent och Unionens: 88 procent). Detta innebär att det finns tydliga skillnader mellan de enskilda arbetslöshetskassorna i hur stor utsträckning de fattar beslut om sanktion. IAF har även i tidigare rapporter uppmärksammat detta och dessa skillnader kvarstår.²⁰

Sanktionsgraden för Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning har legat stabilt på 96 procent under 2017.²¹ Under 2017 beslutade Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning om runt 194 000 sanktioner.

3.3 Antalet kompletteringar har minskat och handläggningstiderna har legat stabilt under 2017

Arbetslöshetskassorna har tidigare uppgett att arbetsförmedlarna som lämnar underrättelser ofta brister i att bifoga relevanta underlag, till exempel handlingsplanen och relevanta delar av daganteckningarna.²² Arbetslöshetskassorna behöver sådana underlag för att kunna utreda underrättelser.

För att få de underlag som saknas måste arbetslöshetskassornas handläggare skicka en begäran om komplettering till Arbetsförmedlingen. Trots att begäran om komplettering görs elektroniskt kan det ta tid innan arbetslöshetskassan får det underlag de behöver. Det gör att underrättelser kan ta längre tid att handlägga för arbetslöshetskassorna.

²⁰ IAF 2016:23 Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen och 2017:6 Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning.

²¹ Efter kontakt med enheten Ersättningsprövning valde IAF att anpassa klassificeringen för sanktionsgraden, jämfört med tidigare rapporter (t.ex. IAF 2017:8 Underrättelser och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet).

²² IAF 2016:23 Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning har däremot direkt tillgång till de uppgifter de behöver och har därför mindre behov av att begära kompletteringar. Det gör att arbetslöshetskassorna lägger mer tidsresurser på att handlägga underrättelser jämfört med enheten Ersättningsprövning.

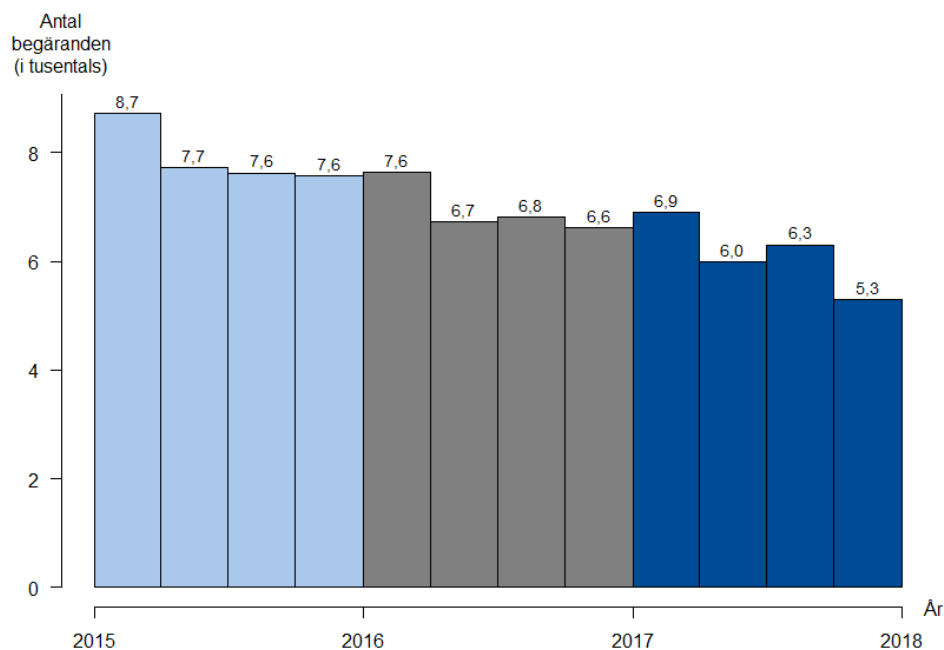
Handläggningstid är antalet dagar från det att arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning har tagit emot underrättelsen till det att ett beslut fattas.

3.3.1 Antal begärda kompletteringar har minskat

Utvecklingen av antalet begärda kompletteringar som arbetslöshetskassornas handläggare har skickat till Arbetsförmedlingen visas i Diagram 2.

Det framgår att antalet begäranden om komplettering har minskat under 2017. Jämfört med år 2016, till exempel, minskade antalet begäranden under första kvartalet från 7 600 till 6 900. Minskningen mellan åren 2016 och 2017 är 16 procent.

Diagram 2. Antal begäranden om komplettering per kvartal, 2015–2017.



3.3.2 Handläggningstiderna har legat stabilt under 2017

När arbetslöshetskassorna eller enheten Ersättningsprövning har tagit emot en underrättelse ska den kommuniceras med personen som den gäller. Den arbetssökande får då tillfälle att komma in med svar innan arbetslöshetskassan



eller enheten Ersättningsprövning fattar beslut om en eventuell sanktion.²³ Det är viktigt att kommuniceringstiden ger den sökande rimlig tid att lämna in eventuella godtagbara skäl till varför en sanktion inte ska ges.

Tabell 5 visar handläggningstiderna för prövade underrättelser som lett till sanktion. Värdena som redovisas är mediantiden och medeltiden för alla arbetslöshetskassor som grupp, enheten Ersättningsprövning och de arbetslöshetskassorna med längsta eller kortaste handläggningstiderna i 2017.


Median är det tal som storleksmässigt ligger i mitten av en ordnad talserie. Om det är ett jämnt antal tal i serien är medianen det genomsnittliga värdet av de två tal som ligger i mitten av den ordnade talserien.

Tabell 5. Handläggningstider för prövade underrättelser som lett till sanktion (median- och medeltider, avrundat till heldagar) för arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning.

	2016		2017	
	Medel	Median	Medel	Median
Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning				
EEP - Total	27	21	27	20
Arbetslöshetskassor som grupp				
Arbetslöshetskassor - Total	26	17	24	17
Arbetslöshetskassor med kortaste handläggningstiderna i 2017				
GS	13	4	13	4
Akademikernas	19	14	14	8
Journalisternas	18	15	14	8
Arbetslöshetskassor med längsta handläggningstiderna i 2017				
Hotell- och Restauranganst.	28	19	30	20
Kommunalarbetarnas	28	19	34	20
Livsmedelsarbetarnas	25	20	41	33

Mediantiden för arbetslöshetskassornas handläggning har legat stabilt kring 17 dagar från det att arbetslöshetskassan tagit emot underrättelsen till det att ett sanktionsbeslut fattas. Den genomsnittliga handläggningstiden (medeltiden) som är påverkat av ändringar i extremvärden har förbättrats från 26 till 24 dagar mellan 2016 och 2017. GS arbetslöshetskassa fattar beslut om sanktion för hälften av

²³ Efter kontakt med Arbetsförmedlingen har det framkommit att enheten Ersättningsprövning alltid låter kommuniceringstiden (16 dagar) löpa ut innan ett beslut fattas. Detta oavsett om den arbetssökande inkommer med uppgifter under kommuniceringstiden.



ärenden redan när 4 kalenderdagar har gått, det är den kortaste handläggningstiden bland alla arbetslöshetskassor. Sveriges a-kassor har en allmän rekommendation om 14 dagars kommuniceringstid.²⁴ Efter kontakt med GS arbetslöshetskassa har det framkommit följande: om en medlem inte svarar på kommunikeringen väntar deras handläggare ut de rekommenderade 14 dagar innan ett beslut fattas. Om en medlem svarar på kommunikeringen går handläggare vidare till beslut innan de rekommenderade 14 dagar har gått ut.

Enheten Ersättningsprövnings handläggningstider låg något över nästan samtliga arbetslöshetskassors handläggningstider. En förklaring kan vara att enheten Ersättningsprövning använder en längre kommuniceringstid för att ge den sökande rimlig tid på sig att lämna in eventuella godtagbara skäl till varför en sanktion inte ska ges.

Mediantiden för enheten Ersättningsprövning har förbättrats från 21 till 20 dagar och medeltiden har legat stabilt kring 27 dagar mellan 2016 och 2017.

²⁴ Sveriges a-kassors handläggarestöd Att handlägga rätt sid. 27



4 Slutsatser

IAF har tidigare konstaterat att arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning hanterar sanktioner olika.²⁵ Uppföljningen i den här rapporten visar att det är fortfarande inte helt enhetligt i vilka situationer handläggare hos arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning tillämpar kriteriet ”godtagbara skäl”. Systematiska skillnader är ett problem, eftersom det kan påverka likabehandlingen av personer med arbetslöshetsersättning och personer med aktivitetsstöd.

Skillnader i andel sanktioner hos och mellan arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning

IAF konstaterar att det finns skillnader i antalet och andelen sanktioner mellan arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning. Under 2017 varierade sanktionsgraden för de enskilda arbetslöshetskassorna mellan 60 och 97 procent. IAF har även i tidigare rapporter uppmärksammat detta och Riksrevisionen har nått liknande slutsatser angående arbetslöshetskassorna.²⁶

Den här rapporten visar att dessa skillnader kvarstår även om ärenden är lika i sak. Vinjettstudien visar dessutom att handläggare på arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning inte alltid följer de framtagna handläggarstöden vilket är en bidragande orsak till att lika ärenden inte får lika beslut.

IAF konstaterar att det finns systematiska skillnader både sinsemellan arbetslöshetskassorna och mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning i tillämpningen av godtagbara skäl. Detta kan påverka regelverkets legitimitet och allmänhetens förtroende.


Arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning bör därför sträva efter att tillämpa reglerna om godtagbara skäl på ett mer likvärdigt sätt, för att främja likabehandlingen inom arbetslöshetsförsäkringen och uppnå lagstiftarens syfte att harmonisera systemen. IAF ser dock en risk för att regelverket som det utformats inte ger en tydlig form eller vägledning för hur en sådan strävan bäst kanaliseras.

Registerkvaliteten har blivit bättre över tid

Ett antal arbetslöshetskassor har tidigare haft brister i registreringen av sina åtgärder efter en underrättelse om ifrågasatt ersättningsrätt. Under 2017 har andelen ärenden som är felregistrerade minskat till 1,6 procent. IAF anser att

²⁵ IAF 2016:23 Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen.

²⁶ Se RIR 2018:27.



arbetslöshetskassornas uppgifter på totalnivån är på en rimlig nivå och tillräckligt tillförlitliga för att sammanställa och redovisa statistik.

Arbetslöshetskassorna fattar beslut olika snabbt och i vissa fall eventuellt för snabbt

Under 2017 har handläggningstiden legat stabilt för alla arbetslöshetskassor som grupp och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning.

Vissa arbetslöshetskassor fattar beslut i ett stort antal av sina sanktionsärenden innan den av Sveriges a-kassors handläggarsråd rekommenderade kommunikeringstiden gått ut. GS arbetslöshetskassa har exempelvis en mediantid på 4 dagar, vilket innebär att de fattar beslut om sanktion i hälften av ärendena inom fyra dagar. Efter kontakt med GS arbetslöshetskassa har det framkommit följande: om en medlem svarar på kommunikeringen så fattar de beslut innan de rekommenderade 14 dagar har gått ut.

Det är viktigt att den sökande har rimlig tid på sig att komma in med eventuella godtagbara skäl eller andra grunder till varför en sanktion inte ska ges. Därför bör kommunikeringstiden inte vara för kort. IAF har ingen generell rekommendation om hur lång kommunikeringstid arbetslöshetskassorna bör tillämpa men vill understryka att det är viktigt att kommunikeringen sker på ett sådant sätt att den enskilde har en rimlig betänketid i förhållande till ärendets komplexitet och andra faktorer.



5 Käll- och litteraturförteckning

Författningar

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

IAFFS 2015:4 om godtagbara skäl för programdeltagare att inte aktivt söka lämpliga arbeten enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Offentliga tryck

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

IAF:s rapporter

2013:25, Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas implementering av regeländringarna i arbetslöshetsförsäkringen.

2014:21, Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning, lämnade under 2013 och första kvartalet 2014.

2014:23, Arbetslöshetskassornas sanktioner efter underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt.

2014:25, Kartläggning av arbetslöshetskassornas beslut efter underrättelse från Arbetsförmedlingen.

2015:1, Vem missköter sitt arbetssökande?

2015:16 Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt, 2014 och första kvartalet 2015.



2015:20, Arbetslöshetskassornas sanktioner, 2014 och första kvartalet 2015.

2015:28, Arbetsförmedlingens uppföljning av aktivitetsrapporter som bedömts ej ok.

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

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

2016:19, Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?

2016:23, Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen.

2016:30, Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd.

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

IAF 2017:7, Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd.

Övriga källor

Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.

Arbetsförmedlingen handläggerstöd, AFHS 6/2017: Meddelande till enheten Ersättningsprövning.

Arbetsförmedlingen handläggerstöd, AFHS 7/2017: Arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetsförmedlingens interna beslutsstöd om aktivitetsrapporter, version 2017-11-11.

Sveriges A-kassors handläggerstöd: Hantering av Arbetsförmedlingens meddelanden, version 2018-02-02.



Bilaga: Vinjettstudie

IAF sände ut 274 enkätförfrågningar via e-post under januari 2018. Påminnelse om enkäten skickades ut under februari 2018. Fallbeskrivningarna testades med ett tiotal personer innan IAF fastställde vinjettstudien i sin helhet och skickade ut studien till de utvalda sanktionshandläggarna. Minst en handläggare på varje arbetslöshetskassa och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning besvarade den.

Vinjettdesign

Handläggare hos arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning ska bedöma underrättelser på ett likvärdigt sätt. Ett visst handlingssätt som visar att en person missköter sitt arbetssökande ska leda till sanktion oberoende av om personen har arbetslöshetsersättning från arbetslöshetskassa A eller B, eller om personen har aktivitetsstöd.

Alla fallbeskrivningar i vår vinjettstudie är konstruerade utifrån att den arbetssökande antingen får eller begär arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd.


IAF valde ut tre vinjettfall för att studera hur olika handläggare bedömer samma underrättelse. Syftet med vinjettfallens utformning ska vara sådan att handläggare ska kunna utföra sina bedömningar på ett korrekt och likformigt sätt oavsett olika förutsättningar. De olika vinjettfallen avsåg händelser när den arbetssökande inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport i tid och när den arbetssökande inte hade kommit på bokat besök hos Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör. Dessa fallbeskrivningar kan antas vara realistiska och har valts eftersom det är de vanligaste orsakerna till att en arbetssökande får en sanktion.

En realistisk fallbeskrivning ger en större möjlighet att få realistiska svar och resonemang från handläggarna.

IAF förde in en specifik problembild i varje fallbeskrivning, för att skapa så verklighetstroga fall som möjligt med innehåll från ärenden som anses svårbedömda och som handläggare ofta möter i sitt arbete.

Fallbeskrivningarna utformades så att de skulle vara så lika som möjligt, men några detaljer skiljer sig med nödvändighet åt mellan arbetslöshetskassor och enheten Ersättningsprövning eftersom aktörerna till viss del har olika förutsättningar.

Vinjettfall är lika i sak men kräver olika formuleringar utifrån om det är handläggare från arbetslöshetskassorna eller enheten Ersättningsprövning som ska svara på dem. Båda formuleringar är olika men vinjettfallen är likvärdig i sak.



Beslutsalternativen visades för handläggarna efter varje fallbeskrivning. I samtliga vinjettfall behöver handläggaren ta ställning till om den arbets sökande har godtagbara skäl till sitt agerande.

Beslutsalternativ

Arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning kan vidta någon av följande åtgärder när en underrättelse kommer in:

- inte pröva i sak och avskriva (t.ex. på grund av att den sökande inte har sökt ersättning hos arbetslöshetskassan eller Arbetsförmedlingen har felregistrerat)
- pröva i sak och besluta om att det inte blir en sanktion (t.ex. på grund av att den arbets sökande har haft godtagbara skäl till sitt agerande)
- pröva i sak och besluta om att det blir en sanktion enligt sanktionstrapporna eller avslag av ersättningsrätten om den sökande inte uppfyller de allmänna villkoren.

Arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning använder olika begrepp och definitioner för dessa beslutsalternativ. För att kunna jämföra beslut mellan aktörerna anpassas begreppen i IAF:s vinjettstudie enligt Tabell 7–9. IAF har också valt att infoga ett beslutsalternativ ”annat” för att ge handläggarna möjlighet väljer ett mer fristående beslutsalternativ som kan hänvisa till olika bedömningar mellan arbetslöshetskassor och enheten Ersättningsprövning.

Avslag är ett beslut som innebär att någon inte får det den har begärt att få. Ett exempel är när någon begär att en myndighet ska ändra ett beslut på ett visst sätt, men myndigheten ändrar inte beslutet. Ett avslag innebär att det skett en prövning i sak.

Tabell 6 visar antalet och andelen handläggare per arbetslöshetskassa och enheten Ersättningsprövning som ingår i vinjettstudien.



Tabell 6. Antal sanktionshandläggare och svarsfrekvens (avrundat till heltal) för arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning (EEP).²⁷

	Antal sanktionshandläggare	Urval	Antal svar	Svarsfrekvens
EEP – Total	49	30	18	61 %
Arbetslöshetskassor – Total	579	244	142	58 %
Akademikernas	23	6	5	83 %
Alfa	31	31	11	35 %
Byggnadsarbetarnas	42	12	11	92 %
Elektrikernas	4	2	1	50 %
Fastighets	14	5	3	60 %
Finans- och Försäkringsb.	4	2	2	100 %
GS	18	5	3	60 %
Hamnarbetarnas	1	1	1	100 %
Handelsanställdas	48	30	21	70 %
Hotell- och Restaurang.	30	10	9	90 %
IF Metals*	80	30	7	23 %
Journalisternas	4	2	2	100 %
Kommunalarbetarnas	116	30	9	30 %
Ledarnas	11	5	5	100 %
Livsmedelsarbetarnas	2	2	2	100 %
Lärarnas	12	5	4	80 %
Pappersindustriarbetarnas	2	2	1	50 %
Sekos	23	6	6	100 %
Skogs- och Lantbrukstjm.	2	2	1	50 %
Småföretagarnas	17	5	2	40 %
STs	13	5	4	80 %
Svensk Handels	6	3	3	100 %
Sveriges arbetares	2	2	1	50 %
Säljarnas	2	2	2	100 %
Transportarbetarnas	7	4	4	100 %
Unionens	51	30	17	57 %
Vision	14	5	5	100 %

²⁷ Hos Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning har 18 personer påbörjat att svara, dock har en person inte svarat på alla vinjetfall. I löpande text redovisas därför 17 handläggare som fattade 51 beslut.

Vinjetter i detalj

Tabell 7. Vinjett 1

Arbetslöshetskassor	Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning
Fallbeskrivning	
<p>Du får ett AF-meddelande där det framkommer att medlemmen inte har lämnat in sin aktivitetsrapport för maj senast den 14 juni. En kommunikering om 5 dagars avstängning har skickats ut. Medlemmen hör av sig och säger att hens arbetsförmedlare har sagt att hen inte behövde aktivitetsrapportera. Medlemmen har fått arbetslöshetsersättning för maj och juni.</p>	<p>Du får ett ärende där det framkommer att sökande inte har lämnat in sin aktivitetsrapport för maj senast den 14 juni. En kommunikering om 5 dagars avstängning har skickats ut. Sökande hör av sig och säger att hens arbetsförmedlare har sagt att hen inte behövde aktivitetsrapportera. Sökande har ett programbeslut i jobb- och utvecklingsgarantin på 100 % under hela maj och juni.</p>
Komplettering 1	
<p>Arbetsförmedlaren meddelar: Sökande behövde inte aktivitetsrapportera den aktuella månaden och meddelandet skickades av misstag.</p>	<p>Arbetsförmedlaren meddelar: Sökande behövde inte aktivitetsrapportera den aktuella månaden och meddelandet skickades av misstag.</p>
Komplettering 2	
<p>Arbetsförmedlaren meddelar: Jag hade ett möte med den sökande den 30 maj där jag informerade den sökande att hen inte behövde aktivitetsrapportera för maj, eftersom hen blev arbetslös den 10 maj och jobbar på att skriva sina ansökningshandlingar.</p>	<p>Arbetsförmedlaren meddelar: Jag hade ett möte med den sökande den 30 maj där jag informerade den sökande att hen inte behövde aktivitetsrapportera för maj, eftersom hen har tjänsten "Stöd och matchning" från och med den 10 maj och jobbar på att skriva sina ansökningshandlingar.</p>
Beslutsalternativ	
<p>Avslag Avskriva Bifall Annat</p>	<p>Fatta slutgiltigt beslut Avskriva Bifall Annat</p>
Motivera kort ditt beslut	



Tabell 8. Vinjett 2.

Arbetslöshetskassor	Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning
Fallbeskrivning	
<p>Du får ett AF-meddelande där det framkommer att medlemmen inte har lämnat in sin aktivitetsrapport för januari senast den 14 februari. En kommunikering om 5 dagars avstängning har skickats ut. Medlemmen svarar inte på kommunikeringen. Medlemmen har varit inskriven i jobb- och utvecklingsgarantin under hela januari och är påanmäld och har fått arbetslöshetsersättning från och med den 1 februari.</p>	<p>Du får ett ärende där det framkommer att sökande inte har lämnat in sin aktivitetsrapport för januari senast den 14 februari. En kommunikering om 5 dagars avstängning har skickats ut. Sökande har varit anmäld till a-kassan under hela januari och har sedan den 1 februari ett programbeslut i jobb- och utvecklingsgarantin på 100 %.</p>
Komplettering	
<p>Vid kontrollrutinsökning mot Försäkringskassan framgår att medlemmen har fått aktivitetsstöd för januari.</p>	<p>Enligt daganteckning har sökande informerat sin handläggare att hen har fått arbetslöshetsersättning under januari.</p>
Beslutsalternativ	
Avslag Avskriva Bifall Annat	Fatta slutgiltigt beslut Avskriva Bifall Annat
Motivera kort ditt beslut	

Tabell 9. Vinjett 3.

Arbetslöshetskassor	Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning
Fallbeskrivning	
<p>Du får ett AF-meddelande om att medlemmen inte har kommit på bokad besök på Arbetsförmedlingen den 9 oktober.</p> <p>En kommunikering om 5 dagars avstängning har skickats ut. På kommunikeringen svarar medlemmen att hen kontaktat arbetsförmedlaren dagen innan mötet och bokad om besöket, eftersom hen hade en tid för att besikta bilen.</p> <p>Medlemmen har fått arbetslöshetsersättning under hela oktober. Den 16 oktober får du en "Komplettering av AF meddelande" med informationen om att mötet har blivit ombokat och att meddelandet inte skulle ha gått iväg.</p>	<p>Du får ett ärende om att sökande inte har kommit på bokad besök på Arbetsförmedlingen den 9 oktober.</p> <p>En kommunikering om 5 dagars avstängning har skickats ut. På kommunikeringen svarar sökande att hen kontaktat arbetsförmedlaren dagen innan mötet och bokad om besöket, eftersom hen hade en tid för att besikta bilen.</p> <p>Sökande har ett programbeslut i jobb- och utvecklingsgarantin på 100 % under hela oktober.</p> <p>Den 16 oktober får du kompletterande information om att meddelandet inte skulle ha gått iväg. Av daganteckning framkommer att mötet har blivit ombokat.</p>
Komplettering	
<p>Mötet med den sökande var den 9 oktober kl. 11.00–11.30. Den sökande kontaktade mig den 6 oktober och förklarade att hen var tvungen att besikta bilen samma dag som mötet kl. 10.00.</p> <p>Den sökande skulle få svårt att hinna till mötet så vi bokade ett nytt möte den 31 oktober.</p> <p>Meddelandet skulle inte ha skickats.</p>	<p>Efter mejlkontakt med ansvarig handläggare får du informationen om att mötet med den sökande var den 9 oktober kl. 11.00–11.30.</p> <p>Den sökande kontaktade handläggaren den 6 oktober och förklarade att hen var tvungen att besikta bilen samma dag som mötet kl. 10.00.</p> <p>Den sökande skulle få svårt att hinna till mötet så ett nytt möte bokades den 31 oktober. Meddelandet skulle inte ha skickats.</p>
Beslutsalternativ	
Avslag Avskriva Bifall Annat	Fatta slutgiltigt beslut Avskriva Bifall Annat
Motivera kort ditt beslut	
Frågeformulär	

POSTADDRESS:

IAF

Box 210

641 22 Katrineholm

TELEFON: 0150 - 48 70 00

FAX: 0150 - 48 70 02

EPOST: iaf@iaf.se

WEBB: www.iaf.se

