

Rapport 2021:11

Övergången mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd

En granskning av samverkan mellan
Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och
arbetslöshetskassorna



IAF:s tillsyn

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

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

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



Förord

När en arbetssökande som har arbetslöshetsersättning skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program som berättigar till aktivitetsstöd blir tre aktörer inblandade: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassan. De tre aktörerna har olika roller och ansvarsområden, men behöver samverka med varandra för att rätt ersättning ska kunna betalas ut till den arbetssökande.

När tre aktörer har ett delat ansvar finns en risk för att ansvarsförhållandena mellan aktörerna blir otydliga och att den arbetssökande hamnar i kläm. IAF har mot den bakgrunden valt att granska samverkan mellan de tre aktörerna vid övergången mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. I den här rapporten redovisar vi resultatet av den granskningen och belyser vilka utmaningar som uppstår i hanteringen av ärendena.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och Sveriges a-kassor har fått faktagranska relevanta delar av rapportutkastet. De som har deltagit i IAF:s intervjuer har fått faktagranska sammanfattningar av intervjuerna.

Granskningen har genomförts av Martin Johansson, Jonas Eriksson, Urban Nilsson och Linda Nokkoudenmäki. Rapporten har föredragits av Linda Nokkoudenmäki. Biträdande generaldirektören har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 29 september 2021

Annelie Westman
Biträdande generaldirektör

Linda Nokkoudenmäki
Utredare



Sammanfattning

När en arbetssökande skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program och byter ersättning från arbetslöshetsersättning till aktivitetsstöd blir tre aktörer inblandade. Arbetsförmedlingen fattar beslutet om deltagande i programmet, Försäkringskassan fattar beslut om rätten till aktivitetsstöd samt betalar ut ersättningen och arbetslöshetskassorna skickar underlag till Försäkringskassans beräkning av aktivitetsstödet storlek. För att rätt ersättning ska kunna betalas ut krävs att aktörerna samverkar. Syftet med den här granskningen är att granska om samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna fungerar på ett tillfredsställande sätt vid övergången mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. De huvudsakliga metoder som vi har använt är enkät till alla arbetslöshetskassor, skriftliga frågor till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samt intervjuer med representanter från alla tre aktörer.

Samverkan fungerar överlag, men kan förbättras

IAF bedömer att samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna fungerar i stora drag både på en övergripande nivå och i enskilda ärenden. Aktörerna har former för övergripande samverkan och arbetar tillsammans för att lösa de problem som uppstår. Delar av informationsöverföringen är automatiserad och aktörerna har rutiner för hur de ska göra när de behöver ha kontakt med varandra. Men IAF har också identifierat några utvecklingsområden.

Ett utvecklingsområde gäller samverkan mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna i enskilda ärenden. För att förenkla handläggningen behöver till exempel den kontaktväg som arbetslöshetskassorna har till Arbetsförmedlingen för manuell informationsöverföring i enskilda ärenden ses över. Ett annat exempel handlar om att Arbetsförmedlingen i vissa fall skickar dubbla uppgifter för samma arbetssökande när de skrivs in i arbetsmarknadspolitiska program. IAF bedömer att utmaningarna inom de här områdena kan lösas genom en förbättrad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Om de löser problemen kan handläggningen förenklas och handläggningstiderna förkortas.

Ett annat utvecklingsområde handlar om informationen till den arbetssökande och vem som ska informera om vad och när. Den här granskningen visar i likhet med andra granskningar att det kan vara svårt för den arbetssökande att veta vilken aktör hen ska vända sig till när ansvaret är delat mellan flera aktörer. IAF bedömer att det krävs en utökad samverkan både mellan de tre aktörerna och mellan arbetslöshetskassorna, för att säkerställa att den arbetssökande får en tydlig, enhetlig och pedagogisk information. En förbättrad information kan bidra till att den



arbetssökande ansöker om ersättning hos rätt aktör och i rätt tid vilket kan korta ner handläggningstiderna och minska felaktiga utbetalningar.

Samordningen av ersättningsdagar fungerar i stort

Om en arbetssökande som har aktivitetsstöd har en pågående period av arbetslöshetsersättning ska dagarna samordnas, det vill säga dagar med aktivitetsstöd ska räknas av från de beviljade dagarna med arbetslöshetsersättning.

Försäkringskassan ska därför återrapportera till arbetslöshetskassan hur många dagar med aktivitetsstöd som den arbetssökande har fått utbetalt.

IAF bedömer att samordningen av ersättningsdagar mellan aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning i stort fungerar som avsett. Det finns rutiner för att lösa de problem som uppstår när överföringen av uppgifter inte fungerar. Återrapporteringen hanteras manuellt hos Försäkringskassan, och den mänskliga faktorn kan göra att den blir fel eller missas ibland. En ökad automatisering kan minska risken för att fel uppstår och på så sätt bidra till att minska risken för felaktiga utbetalningar.

Risk för felaktiga utbetalningar

Vid retroaktiva inskrivningar i arbetsmarknadspolitiska program finns en uppenbar risk att arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd betalas ut för samma period. Det finns inget stöd i bestämmelserna för att neka arbetslöshetsersättning till den som har aktivitetsstöd. Det har även konstaterats i rättspraxis.

IAF anser ändå att en arbetssökande inte ska kunna få både arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd för samma tid, i likhet med ”Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster”. Det är därför bra om det tydliggörs i bestämmelserna att arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd inte kan betalas ut för samma period, precis som utredningen har föreslagit. I avvaktan på det förtydligandet är det viktigt att arbetslöshetskassan, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samverkar om det finns en risk för att arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd betalas ut för samma period.

Risk att arbetslöshetskassorna behandlar arbetssökande olika

Utifrån granskningen har IAF identifierat några områden där det finns en risk att lika ärenden behandlas olika, till exempel arbetslöshetskassornas hantering av frågan om återkrav när arbetssökande har skrivits in retroaktivt i ett arbetsmarknadspolitiskt program. IAF bedömer att risken för att lika ärenden behandlas olika kan minska, om arbetslöshetskassorna stärker sin samverkan i de aktuella frågorna. Det är viktigt för arbetslöshetsförsäkringens legitimitet att den arbetssökande behandlas lika oavsett vilken arbetslöshetskassa hen är med i.



Innehåll

1	Inledning	8
1.1	Tidigare granskningar om rollfördelningen vid delat ansvar	9
1.2	Syfte och metod	10
1.2.1	Statistiken i rapporten.....	11
1.3	Statistik om övergången från arbetslöshetsersättning till aktivitetsstöd. 12	
1.3.1	En person kan gå över till aktivitetsstöd flera gånger per år	12
1.3.2	Övergångar sker under hela ersättningsperioden.....	12
1.4	Disposition	13
2	Samverkan mellan de tre aktörerna och informationen till arbetssökande	14
2.1	Samverkan mellan tre aktörer	14
2.1.1	Aktörerna upplever att samverkan överlag fungerar bra.....	15
2.2	Informationen till den arbetssökande.....	16
2.2.1	Arbetsförmedlingen informerar den arbetssökande vid inskrivning till programmet	16
2.2.2	Arbetslöshetskassornas information ser olika ut.....	17
2.2.3	Försäkringskassan informerar när de får in en ansökan om aktivitetsstöd 18	
3	Utmaningar kopplade till ärenden om övergången	19
3.1	Ansvarsfördelningen kan vara otydlig för den arbetssökande.....	19
3.1.1	Arbetslöshetskassorna får många frågor från arbetssökande om ersättningen.....	20
3.2	Övergången kan innebära ett uppehåll i utbetalningar för den arbetssökande	21
3.3	Arbetslöshetskassan har svårt att få kontakt med rätt person hos Arbetsförmedlingen	22
3.4	Samordningen av dagar hanteras manuellt av Försäkringskassan.....	23
3.5	Arbetsförmedlingen skickar dubbla uppgifter för samma arbetssökande till arbetslöshetskassorna	24
3.6	Risk för felaktiga utbetalningar vid retroaktiva inskrivningar i arbetsmarknadspolitiska program	26
3.6.1	Retroaktiva inskrivningar i arbetsmarknadspolitiska program.....	27
3.6.2	Skillnader i arbetslöshetskassornas hantering av återkrav i samband med retroaktiva inskrivningar	28
3.7	Arbetslöshetskassorna har svårt att få in underlag från arbetssökande 30	
3.7.1	Arbetsförmedlingen har en roll i att se till att underlag kommer in till arbetslöshetskassan.....	31
3.7.2	Försäkringskassan upplever att återinträden ibland sker felaktigt	32
4	Slutsatser	33
4.1	Samverkan fungerar överlag, men kan förbättras.....	33
4.1.1	Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna kan utvecklas inom vissa områden	33
4.1.2	Informationen till den arbetssökande kan förbättras	34
4.2	Samordningen av ersättningsdagar fungerar i stort som avsett.....	35



4.3	Risk för felaktiga utbetalningar	35
4.4	Risk att arbetssökande behandlas olika av arbetslöshetskassorna	36
	Källor.....	37



1 Inledning

Att arbetslösa personer får rätt ersättning vid arbetslöshet är väsentligt för både samhället och de arbetslösa personerna. År 2020 betalade staten ut cirka 42 miljarder kronor i form av arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.¹ Arbetslöshetsersättning betalas ut till personer som är öppet arbetslösa, deltidsarbetslösa och timanställda medan aktivitetsstöd och utvecklingsersättning betalas ut till personer som är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program.

Sedan den 1 oktober 2007 samordnas dagar med arbetslöshetsersättning och dagar med aktivitetsstöd. Det innebär att dagar med aktivitetsstöd räknas av från en beviljad ersättningsperiod med arbetslöshetsersättning.² De statliga ersättningarna vid arbetslöshet är harmoniserade med varandra, men betalas ut av olika aktörer. Arbetslöshetsersättning betalas ut av arbetslöshetskassorna, och de övriga statliga individuella ersättningarna vid arbetslöshet betalas ut av Försäkringskassan.

Arbetsförmedlingen har en viktig roll i att förse de utbetalande aktörerna med information om den arbetssökande. Det handlar bland annat om information om inskrivning i ett arbetsmarknadspolitiskt program, som är en förutsättning för att kunna få aktivitetsstöd, samt om den arbetssökande missköter sitt arbetssökande.

Individuella ersättningar som berörs i rapporten

- **Arbetslöshetsersättning** – Arbetssökande som uppfyller ett arbetsvillkor kan få arbetslöshetsersättning från arbetslöshetskassan om hen uppfyller övriga villkor för ersättningen.
- **Aktivitetsstöd** – Arbetssökande som har fyllt 25 år och som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller insats genom Arbetsförmedlingen, till exempel en arbetsmarknadsutbildning eller jobb- och utvecklingsgarantin, kan få aktivitetsstöd. Även de som deltar i ett program men inte har fyllt 25 år kan få aktivitetsstöd, om de är eller skulle ha varit berättigade till arbetslöshetsersättning.

Arbetssökande som har fyllt 18 år men inte 25 år och som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller insats genom Arbetsförmedlingen, till exempel jobbgarantin för ungdomar, kan få utvecklingsersättning om de inte är eller skulle ha varit berättigade till arbetslöshetsersättning.

I den här rapporten kommer vi fortsättningsvis att använda begreppet aktivitetsstöd även när vi talar om utvecklingsersättning.

¹ Inklusivt statliga ålderspensionsavgifter. ”Utfallet för statens budget - del av ESV:s underlag till årsredovisning för staten 2020”, ESV 2021:12, 2021-03-16.

² En ersättningsperiod är 300 dagar, men arbetssökande med barn under 18 år kan få en förlängning av ersättningsperioden med 150 dagar.



De tre aktörerna, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, blir alla inblandade när arbetssökande skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program, men de har olika roller. För att rätt ersättning ska kunna betalas ut krävs en fungerande samverkan mellan de olika aktörerna och att den arbetslösa lämnar korrekta uppgifter.

IAF har identifierat övergången mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd som ett område där det finns en risk för att arbetssökande hamnar i kläm och en risk för felaktiga utbetalningar från ersättningssystemen. Mot den bakgrunden har IAF valt att granska samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna vid övergången mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.

Ansvarsfördelningen vid övergången mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd

- **Arbetsförmedlingen** beslutar att skriva in den arbetssökande i det arbetsmarknadspolitiska programmet, samt beslutar om programmets omfattning och längd.
- **Försäkringskassan** tar emot den arbetssökandes ansökan om ersättning och beslutar vilken ersättningsform och nivå som är aktuell. De betalar också ut aktivitetsstödet till den arbetssökande.
- **Arbetslöshetskassorna** förser Försäkringskassan med underlag (dagpenninguppgift), för att Försäkringskassan ska kunna fastställa ersättningsform och nivå.


1.1 Tidigare granskningar om rollfördelningen vid delat ansvar

Ett delat ansvar mellan olika aktörer har i andra granskningar visat sig medföra en risk för oklara ansvarsförhållanden.

Riksrevisionen har i en rapport lyft fram frågan om rollfördelningen vid programdeltagande med aktivitetsstöd, och menade att det delade ansvaret leder till att ansvarsförhållandena blir mer oklara. Riksrevisionen ansåg att det delade ansvaret mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan bör omprövas.³

IAF har tidigare granskat rollfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna, men då i hanteringen av de underrättelser som Arbetsförmedlingen skickar till arbetslöshetskassorna till exempel när en arbetssökande missköter sitt arbetssökande. Granskningen visade att det kan vara svårt för den arbetssökande att veta vilken aktör hen ska vända sig till när flera aktörer är inblandade, och att Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna

³ Riksrevisionen 2020:23 Statliga stöd med delat myndighetsansvar – möjliga förenklingar och effektiviseringar.



tillsammans behövde se över om informationen till den arbetssökande kunde förtydligas.⁴

1.2 Syfte och metod

Granskningens syfte är att granska om samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna fungerar på ett tillfredsställande sätt vid övergången mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Vi har valt att bryta ner syftet till följande övergripande frågor:

- Hanterar arbetslöshetskassorna ärenden där de fastställer dagpenningen för aktivitetsstöd likvärdigt?
- Fungerar samordningen av ersättningsdagar mellan aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning som avsett?
- Leder hanteringen av ärenden som rör övergången till eller från aktivitetsstöd till felaktiga utbetalningar?

För att få en bild av hur de tre aktörerna hanterar den här typen av ärenden, vilka svårigheter som finns och hur väl samverkan fungerar mellan de tre aktörerna skickade vi en enkät till alla arbetslöshetskassor och skriftliga frågor till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Enkäten och de skriftliga frågorna kompletterade vi med sex intervjuer, för att få en fördjupad bild av hur hanteringen av ärenden och samverkan fungerar.

- Tre intervjuer med representanter för arbetslöshetskassor: Arbetslöshetskassan Alfa, Unionens och IF Metalls arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna valdes ut baserat på enkätsvaren och uppgifter om antalet ärenden om att besvara dagpenningförfrågan från Försäkringskassan⁵.
- En intervju med representanter från den avdelning som hanterar aktivitetsstöd på Försäkringskassan.⁶
- En intervju med representanter från Arbetsförmedlingens huvudkontor där representanter från enheten Ersättningar, avdelningen Personligt distansmöte och verksamhetsområdet IT deltog.
- En intervju med representanter från Sveriges a-kassor.⁷

⁴ IAF 2017:9 Rollfördelningen vid hanteringen av underrättelser.

⁵ De tre intervjuade arbetslöshetskassorna var tillsammans med Kommunals arbetslöshetskassa de fyra arbetslöshetskassor med flest dagpenningförfrågningar 2020. Arbetslöshetskassan Alfa fick 59 procent av samtliga dagpenningförfrågningar.

⁶ Avdelningen för nationell tandvård, internationell vård och arbetsmarknadsstöd.

⁷ Sveriges a-kassor är arbetslöshetskassornas service- och intresseorganisation.



Vi har också sammanställt relevant statistik om övergångar mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, och genomfört dokumentstudier av relevanta handläggarstöd, vägledningar och rutiner som de tre aktörerna använder i sin handläggning.

På grund av coronapandemin har det inte varit möjligt att genomföra en ärendegranskning inom ramen för den här granskningen.

1.2.1 Statistiken i rapporten

Statistiken i rapporten är hämtad från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Den är avgränsad till övergångar från öppen arbetslöshet med arbetslöshetsersättning till arbetsmarknadspolitiska program som berättigar till aktivitetsstöd. Den omvända övergången har inte analyserats med hjälp av statistik, men har beaktats i enkäten och intervjuerna.

När en person går över från arbetslöshetsersättning till ett arbetsmarknadspolitiskt program har hen rätt att söka aktivitetsstöd för tiden i det arbetsmarknadspolitiska programmet. Det är inte alltid som en person får aktivitetsstöd från programstarten, till exempel kan det vara så att hen inte har sökt aktivitetsstöd, inte har skickat in ansökan i tid eller är avstängd från ersättningen. I datauttaget av uppgifter till rapporten definieras att en övergång har ägt rum det datum som personen påbörjar ett arbetsmarknadspolitiskt program som berättigar till aktivitetsstöd, oavsett om aktivitetsstöd betalas ut eller inte.⁸

Normalt sker programstarten samma vecka eller veckan efter den sista dagen med arbetslöshetsersättning, men för vissa personer kan programstarten ske först flera år efter den sista dagen med arbetslöshetsersättning. Av de personer som under 2020 gick från arbetslöshetsersättning till ett arbetsmarknadspolitiskt program inom 52 veckor efter den sista dagen med arbetslöshetsersättningen skedde 99 procent av övergångarna inom 26 veckor och 98 procent skedde inom 13 veckor. De flesta (88 procent) av övergångarna skedde samma vecka eller veckan efter den sista dagen med arbetslöshetsersättning. Fördelningen är densamma för kvinnor och män.

Statistiken i den här rapporten är avgränsad till övergångar från arbetslöshetsersättning till arbetsmarknadspolitiskt program som sker inom 26 veckor efter den sista dagen med arbetslöshetsersättning.

⁸ I statistiken ingår de personer som har haft minst en dag med arbetslöshetsersättning före det första beslutet om ett arbetsmarknadspolitiskt program. Vi har beaktat uppgifter om felregistreringar och avbrott. Om avbrottet skedde före programstarten anser vi att det inte har skett någon övergång.



1.3 Statistik om övergången från arbetslöshetsersättning till aktivitetsstöd

När en arbetssökande som har arbetslöshetsersättning övergår till ett arbetsmarknadspolitiskt program som berättigar till aktivitetsstöd innebär det att den arbetssökande kommer att få sin ersättning från Försäkringskassan istället för från en arbetslöshetskassa och att ett annat, snarlikt regelverk reglerar ersättningen.

1.3.1 En person kan gå över till aktivitetsstöd flera gånger per år

En person kan gå från arbetslöshetsersättning till ett arbetsmarknadspolitiskt program som berättigar till aktivitetsstöd flera gånger under ett år. Ett exempel är när en person återgår till arbetslöshetsersättning efter en period med arbetspraktik och senare under året går in i ett annat arbetsmarknadspolitiskt program. Ett annat exempel är när en person med arbetslöshetsersättning påbörjar en arbetsmarknadsutbildning som avbryts, och därefter får arbetslöshetsersättning igen, för att senare under året börja i jobb- och utvecklingsgarantin. År 2020 var det 73 000 personer som övergick till ett arbetsmarknadspolitiskt program som berättigar till aktivitetsstöd. Av dem var det fem procent som gick över till aktivitetsstöd flera gånger under året. Totalt var det 77 000 övergångar 2020.

1.3.2 Övergångar sker under hela ersättningsperioden

Många övergångar sker när den arbetssökande har förbrukat sin ersättningsperiod om 300 eller 450 dagar med arbetslöshetsersättning. Men övergångar från arbetslöshetsersättning till ett arbetsmarknadspolitiskt program som berättigar till aktivitetsstöd sker under hela ersättningsperioden, se tabell 1.

Tabell 1: Fördelningen av andelen övergångar 2018–mars 2021 efter hur många dagar individen har förbrukat i sin ersättningsperiod innan programstarten

Förbrukade dagar	År 2018	År 2019	År 2020	År 2021*
1-50	14 %	10 %	15 %	13 %
51-100	14 %	11 %	17 %	14 %
101-150	9 %	7 %	11 %	13 %
151-200	8 %	6 %	10 %	15 %
201-250	7 %	5 %	8 %	12 %
251-300	33 %	41 %	27 %	23 %
301-350	2 %	2 %	2 %	2 %
351-400	2 %	1 %	1 %	2 %
401-450	12 %	17 %	10 %	7 %
Samtliga	100 %	100 %	100 %	100 %

* För 2021 avser uppgifterna första halvåret.



Under 2020 och 2021 har en större andel gått över till aktivitetsstöd tidigare i ersättningsperioden. En konsekvens av detta är att andelen av de inskrivna arbetslösa som deltar i arbetsmarknadspolitiska program ökar och att andelen öppet arbetslösa minskar.

1.4 Disposition

I kapitel 2–3 redovisar vi granskningens resultat. Kapitel 2 inleds med en genomgång av de regler som finns för informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. Därefter beskriver vi samverkan mellan aktörerna och vilken information som respektive aktör ger till den arbetssökande.

I kapitel 3 redovisar vi vilka utmaningar som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna har uppgett finns i ärenden där arbetssökande går över mellan ersättningsformerna.

I kapitel 4 redovisar vi IAF:s slutsatser av granskningen.

2 Samverkan mellan de tre aktörerna och informationen till arbetssökande

Det här kapitlet inleds med en genomgång av de regler som finns om informationsutbytet som ligger till grund för den samverkan som finns mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. Därefter beskriver vi samverkan mellan de tre aktörerna och vilken information respektive aktör ger till den arbetssökande. Utmaningar som är kopplade till samverkan och informationen till arbetssökande tar vi upp i kapitel 3.

2.1 Samverkan mellan tre aktörer

När tre aktörer är inblandade i samma ärende är det viktigt att samverkan fungerar och att respektive aktör får de uppgifter som behövs för att kunna handlägga ärendet så snabbt och enkelt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. I lagen

§ (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) finns bestämmelser om informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna.⁹ I förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo) och förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA) finns närmare angivet vilken information respektive aktör ska bidra med.¹⁰ Av bestämmelserna framgår vilka uppgifter som ska delas men inte hur delningen av uppgifter ska gå till. Detta kräver samverkan mellan aktörerna.

Uppgiftsskyldigheten enligt lag och förordning

Arbetsförmedlingen ska lämna ut uppgifter som har betydelse för tillämpningen av ALF till en arbetslöshetskassa.¹¹ Exempel på sådana uppgifter är att den enskilde är anmäld som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen, avanmäld därifrån eller har anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program.¹²

En arbetslöshetskassa ska lämna uppgifter som har betydelse för ett ärende om arbetsförmedling till Arbetsförmedlingen.¹³ Exempel på sådana uppgifter är om den arbetssökande har uppfyllt ett arbetsvillkor eller om den arbetssökande har varnats eller stängts av från rätten till ersättning enligt 43–43b §§ ALF.¹⁴

⁹ 48a-d §§ ALF.

¹⁰ 20-22 §§ ALFFo.

¹¹ 48a § ALF.

¹² 20 § ALFFo.

¹³ 48b § ALF.

¹⁴ 21 § ALFFo.



Försäkringskassan ska lämna uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt den enskilde som har betydelse för tillämpningen av ALF till arbetslöshetskassorna.¹⁵ Exempel på sådana uppgifter är att en förmån, ersättning eller annat stöd har beviljats samt aktuell tidsperiod och omfattningen av den beviljade förmånen, ersättningen eller stödet.¹⁶ Av FEA framgår det att Försäkringskassan även ska meddela arbetslöshetskassorna om hur många ersättningsdagar de betalat ut i form av aktivitetsstöd, för att de i sin tur ska samordna att utbetalda dagar dras från ersättningsperioden.¹⁷

En arbetslöshetskassa ska till Försäkringskassan lämna de uppgifter om ersättning enligt ALF som har betydelse hos mottagaren i ärendet om förmån, ersättning eller annat stöd åt den enskilde.¹⁸ Exempel på sådana uppgifter är att förse Försäkringskassan med underlag för att bestämma ersättningsform och storlek.¹⁹

2.1.1 Aktörerna upplever att samverkan överlag fungerar bra

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har en skriftlig överenskommelse om vilka uppgifter som ska skickas mellan myndigheterna som baseras på uppgiftsskyldigheten. Den digitala kommunikationen sker huvudsakligen i form av filöverföringar. Försäkringskassan uppgav vid intervjun att överenskommelsen även har flera bilagor, varav en som tydliggör så kallad manuell informationsöverföring. I bilagan förtydligas till exempel vilken kontaktväg som ska användas i olika frågor.

Samtliga aktörer har arbetat med att automatisera vissa delar av uppgiftslämnandet, till exempel besvarar arbetslöshetskassan en förfrågan om dagpenninguppgift från Försäkringskassan automatiskt om en arbetssökande har en pågående ersättningsperiod med arbetslöshetsersättning, om inte mer än sex månader har förflutit sedan den arbetssökande senast fick utbetalning. Men aktörerna anser att det går att automatisera hanteringen ytterligare.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna samverkar både på en övergripande nivå och i enskilda ärenden. För arbetslöshetskassornas del sker den övergripande samverkan genom Sveriges a-kassor. På den övergripande nivån sker samverkan huvudsakligen i tvåpartsmöten, men vid behov sker möten med alla tre aktörerna samtidigt. Förutom kvartalsmöten som chefer deltar i, sker samverkan i operativa arbetsgrupper.²⁰

¹⁵ 48c § ALF.


¹⁶ 22 § ALFFo.

¹⁷ 2 kap. 7 § FEA.

¹⁸ 48d § ALF.

¹⁹ 24 § ALFFo.

²⁰ Sveriges a-kassor förtydligade vid faktagranskningen att samverkan med Arbetsförmedlingen sker regelbundet medan det med Försäkringskassan sker vid behov.



Försäkringskassan uppgav under intervjun att de tillsammans med Arbetsförmedlingen ser över hur de ska samverka på en strategisk, taktisk och operativ nivå i framtiden. I det arbetet ser de också över vilka frågor som de bör samverka om.

De 25 arbetslöshetskassorna samverkar också sinsemellan inom ramen för Sveriges a-kassor. De har arbetat fram ett handläggarsöd²¹ på området som alla arbetslöshetskassor, enligt enkätsvaren, använder sig av som vägledning. Vissa arbetslöshetskassor har även arbetat fram egna kompletterande rutiner som finns tillgängliga för handläggarna.

Av granskningen framkommer att aktörerna upplever att samverkan överlag fungerar bra, men att det finns vissa utmaningar när det gäller samverkan i enskilda ärenden. Utmaningarna beskrivs i kapitel 3.

2.2 Informationen till den arbetssökande

När det gäller ansvarsfördelningen av vem som ska informera den arbetssökande om vad, uppgav alla tre aktörer att de har ett delat ansvar. Varje aktör ansvarar för att informera om sin del av kedjan. Men både de intervjuade arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan lyfte fram att Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar eftersom de är först i ledet och är den som anvisar den arbetssökande till det arbetsmarknadspolitiska programmet. Information om vilken aktör som den arbetssökande ska ansöka om ersättning hos och när anses som särskilt viktig att få redan vid anvisningen.

2.2.1 Arbetsförmedlingen informerar den arbetssökande vid inskrivning till programmet

Arbetsförmedlingen har uppgett att de har som rutin att skicka med information om aktivitetsstöd tillsammans med beslutet om det arbetsmarknadspolitiska programmet, men att det förekommer att arbetsförmedlare missar att bifoga brevet. De hänvisar även den arbetssökande till information på Arbetsförmedlingens webbplats och den sökandes Mina sidor. Den arbetssökande som har skrivit in sig på Arbetsförmedlingen digitalt får även information via e-post. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har samverkat om den information som Arbetsförmedlingen ger till den arbetssökande vid anvisning till program. Men Arbetsförmedlingen betonade också att ett stort ansvar ligger på de aktörer som betalar ut ersättningarna, eftersom

²¹ Sveriges a-kassors handläggarsöd ”Handläggning av dagpenning och arbetsvillkor i samband med programdeltagande”, version 2.0 2018-06-08.



det inte är Arbetsförmedlingens ansvarsområde att informera om hur man söker ersättning.

De arbetssökande som inte använder digitala kanaler får information direkt från arbetsförmedlarna. Enligt Arbetsförmedlingen hanterar Personligt distansmöte²² ungefär hälften av alla beslut om arbetsmarknadspolitiska program. Handläggarna har ett så kallat talmanus som de följer och som anger att de ska informera den arbetssökande om ersättningen och att hen ska ansöka om den hos Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen menade att det är många arbetssökande som ringer med sådana frågor och att det är ett prioriterat område. De har därför riggat så att det ska vara lätt för arbetsförmedlarna att hitta information vid kontakten med de arbetssökande.

2.2.2 Arbetslöshetskassornas information ser olika ut


Av enkätsvaren framkommer att de flesta arbetslöshetskassor har ett standardbrev med information som de skickar till den arbetssökande om de behöver få in underlag för att kunna besvara en dagpenningförfrågan²³. Alla brev innehåller en uppmaning till den arbetssökande att skicka in underlag till arbetslöshetskassan, till exempel ett arbetsgivarintyg. Vissa arbetslöshetskassor har även kort information om att det är Försäkringskassan som betalar ut ersättningen.

En arbetslöshetskassa nämnde vid intervjun att de informerar den arbetssökande om den dagpenninguppgift som de lämnar till Försäkringskassan, men inte hur det går till att ansöka om ersättning hos Försäkringskassan.

Intervjuerna med de tre arbetslöshetskassorna visade att de gör olika när det kommer till om och när information skickas till en person som ska delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Två arbetslöshetskassor har som rutin att kontakta den arbetssökande när de ska besvara en dagpenningförfrågan om de saknar uppgifter för att kunna besvara den. Den sökande får då information om att hen ska skicka in underlag för att få nivån på aktivitetsstödet prövad. Den tredje arbetslöshetskassan, som har en stor andel dagpenningförfrågningar där den sökande inte tidigare har haft arbetslöshetsersättning, uppgav att de inte tar kontakt med den arbetssökande för att begära handlingar. Om den sökande inte på eget initiativ har skickat in några handlingar svarar arbetslöshetskassan på dagpenningförfrågan utifrån det underlag som de har. Den sökande får alltså inte information om vilka handlingar hen ska skicka in om hen inte själv tar kontakt med arbetslöshetskassan.

²² Arbetsförmedlingens kundtjänst.

²³ När den arbetssökande skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program där aktivitetsstöd kan betalas ut, får arbetslöshetskassan en impuls om att besvara en dagpenningförfrågan genom att skicka uppgifter om arbetslöshetsersättning till Försäkringskassan.



Samma arbetslöshetskassa tyckte att de kunde bli bättre på att informera den arbetssökande, till exempel genom att skicka ett informationsbrev direkt när de får en dagpenningförfrågan från Försäkringskassan. Då skulle de kunna tydliggöra för den arbetssökande vad som gäller under tiden som hen deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Enligt Sveriges a-kassor har de inte gått ut med några rekommendationer när det gäller vilken information som arbetslöshetskassorna lämnar till personer som skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

2.2.3 Försäkringskassan informerar när de får in en ansökan om aktivitetsstöd

Även om Försäkringskassan får information från Arbetsförmedlingen när en arbetssökande skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program, agerar de inte förrän den arbetssökande ansöker om aktivitetsstöd. Då skapas ett ärende hos dem. När Försäkringskassan har handlagt ansökan får den arbetssökande information om sin utbetalning i utbetalningsbeskedet och via Mina sidor på Försäkringskassans webbplats.

Försäkringskassan hade för några år sedan ett informationsbrev som per automatik gick ut till personer som skrevs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Informationsbrevet innehöll ett beslut om ersättningsnivå, som baserades på preliminära uppgifter från arbetslöshetskassan. Försäkringskassan uppgav att nivån ofta ändrades när de senare fick in det korrekta underlaget från arbetslöshetskassan, och att brevet därför snarare väckte fler frågor hos de arbetssökande. Det var en anledning till att de slutade att skicka ut brevet. En annan anledning var införandet av dataskyddsförordningen GDPR.

Försäkringskassan tryckte vid intervjun på vikten av att informera vid rätt tillfälle. Det kan ofta dröja en tid innan det blir aktuellt att ansöka om aktivitetsstöd efter en anvisning till ett program, och Försäkringskassan menade därför att det kan förvirra mer än vara till nytta för den sökande att skicka ut automatiska brev direkt vid anvisningen. I samband med faktagranskningen av den här rapporten har Arbetsförmedlingen uttryckt att det skulle bli tydligare för de arbetssökande som skrivs in ett arbetsmarknadspolitiskt program om de fick information från Försäkringskassan om aktivitetsstödet, till exempel hur och när de ansöker om ersättningen. Ett sådant brev behöver enligt Arbetsförmedlingen inte innehålla ett preliminärt belopp för aktivitetsstödet. Enligt Arbetsförmedlingen vore det även önskvärt om Arbetsförmedlingens system skulle kunna kommunicera direkt med Försäkringskassans system, så att informationsutskick skulle sitta ihop i en logisk kedja.



3 Utmaningar kopplade till ärenden om övergången

I det här kapitlet redovisar vi de utmaningar som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna har uppgett finns i ärenden där den arbetssökande går mellan ersättningsformerna. Avsnitt 3.1 och 3.2 beskriver de utmaningar som huvudsakligen påverkar den arbetssökande. Avsnitt 3.3–3.7 beskriver sådana utmaningar som huvudsakligen är en utmaning för aktörerna i handläggningen av enskilda ärenden. Resultaten som redovisas i kapitlet kommer från enkäten, de skriftliga frågorna och intervjuerna.

3.1 Ansvarsfördelningen kan vara otydlig för den arbetssökande

I intervjuerna med representanter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna har alla lyft fram en samstämmig bild av att ansvarsfördelningen mellan dem är tydlig, men de upplever att den inte är lika tydlig för den arbetssökande. Det gäller främst till vilken aktör den arbetssökande ska vända sig i vilken fråga. Ett exempel är att många arbetssökande inte vet att de ska ansöka om aktivitetsstöd hos Försäkringskassan och inte arbetslöshetskassan, se vidare i avsnitt 3.1.1.

Ett annat exempel som lyfts fram av Försäkringskassan är när de har fattat beslut om att sänka nivån på aktivitetsstödet för en arbetssökande som har fått upprepade sanktioner från Arbetsförmedlingen²⁴. Många arbetssökande vänder sig då till Försäkringskassan, som inte kan svara på varför den sökande har fått sanktioner utan hänvisar till Arbetsförmedlingen i dessa fall.

Ett tredje exempel är när en arbetssökande vill begära omprövning av nivån på aktivitetsstödet. Några arbetslöshetskassor har i enkäten svarat att de hänvisar den arbetssökande till Försäkringskassan om hen vill begära omprövning av det underlag som hen har skickat. Andra svarade att det går att ompröva uppgiften om dagpenning hos dem när de har beviljat en ersättningsperiod i samband med dagpenningförfrågan. Men om de bara har skickat vidare uppgifter om en tidigare beviljad period, hänvisar de till Försäkringskassan. Försäkringskassan uppgav i ett skriftligt svar att den arbetssökande kan begära omprövning av deras beslut, men att det sällan förekommer.

²⁴ 2 kap. 5 § FEA.



3.1.1 Arbetslöshetskassorna får många frågor från arbetssökande om ersättningen

Flera arbetslöshetskassor uppgav i enkäten att många arbetssökande inte vet om att de ska ansöka om aktivitetsstöd hos Försäkringskassan och inte hos arbetslöshetskassan, och att problemet tycks ha ökat på senare tid. En arbetslöshetskassa uppgav att de inte vet vad Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan informerar den arbetssökande om eller när informationen ges, men att de önskade få ta del av den informationen.

Flera arbetslöshetskassor upplevde att många arbetssökande inte har förstått att de är inskrivna i ett arbetsmarknadspolitiskt program, utan skickar in tidrapporter till arbetslöshetskassan för att ansöka om arbetslöshetsersättning för perioden. Om arbetslöshetskassan har långa handläggningstider kan det dröja innan de uppmärksammar det, och då dröjer det också innan den arbetssökande får veta att hen har skickat in sin ansökan till fel aktör. En arbetslöshetskassa uppgav att de informerar den arbetssökande om de får in tidrapporter för tiden som hen är inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program, och att de avslår ansökan om ersättning med hänvisning till att hen ska söka aktivitetsstöd. Men enligt arbetslöshetskassan finns det inget systematiskt sätt för dem att säkerställa att den arbetssökande har sökt ersättningen från Försäkringskassan²⁵.

Arbetsförmedlingen har fått information från Sveriges a-kassor om att arbetslöshetskassorna på senare tid har fått många frågor från arbetssökande om ersättningen under tiden i det arbetsmarknadspolitiska programmet.

Arbetsförmedlingen har därför arbetat med att förtydliga informationen och har samverkat med både Försäkringskassan och Sveriges a-kassor i detta arbete. De arbetar också med ett nytt handläggarstöd, för att arbetsförmedlare ska få mer stöd i vilken information de ska lämna till arbetssökande om ersättningen.

Arbetsförmedlingen uppgav även att de såg ett behov av att på sikt arbeta med informationsansvaret tillsammans med Sveriges a-kassor och Försäkringskassan, för att göra informationen tydligare för den arbetssökande. Även Försäkringskassan och Sveriges a-kassor uppgav att de gärna ser mer dialog mellan inblandade aktörer.

²⁵ Sveriges a-kassor uppgav vid faktagranskningen av rapporten att för att arbetslöshetskassorna ska kunna ta fram uppgifter om aktivitetsstöd, krävs att den arbetssökande har ansökt om aktivitetsstöd, vilket görs i efterhand. Det är därmed inte möjligt för arbetslöshetskassorna att kunna säkerställa att den arbetssökande har ansökt om aktivitetsstöd från första dagen i det arbetsmarknadspolitiska programmet.



3.2 Övergången kan innebära ett uppehåll i utbetalningar för den arbetssökande

När en arbetssökande byter ersättningsform från arbetslöshetsersättning till aktivitetsstöd byts den utbetalande instansen från arbetslöshetskassan till Försäkringskassan. Dessa båda aktörer har olika regelverk och rutiner för ansökan om ersättning och utbetalningar. En ansökan om arbetslöshetsersättning kan göras för en period som ligger upp till nio månader bakåt i tiden medan en ansökan om aktivitetsstöd bara kan göras en månad bakåt i tiden. Både arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan lyfte fram att en möjlig konsekvens av den bristande informationen är att den arbetssökande ansöker om ersättning för sent hos Försäkringskassan.

Försäkringskassan betalar ut aktivitetsstöd månadsvis²⁶ på en fast dag varje månad.²⁷ De flesta arbetslöshetskassor betalar ut arbetslöshetsersättning veckovis. Övergången mellan dessa ersättningsformer kan då ge upphov till ett uppehåll i ersättningen för den arbetssökande. Som exempel nämnde representanter för Försäkringskassan följande scenario:


En arbetssökande skrivs in i aktivitet i slutet av april och får då också sin sista utbetalning från arbetslöshetskassan. Från Försäkringskassan kan den arbetssökande söka ersättning tidigast i maj – då för de sista dagarna i april. Den utbetalningen får de den 26 maj, men ersättningen är då bara för några dagar. Tidigast den 26 juni, alltså två månader efter inskrivning i programmet, kan den arbetssökande få en utbetalning för en hel månad. Men glappet kan bli längre om den arbetssökande inte ansöker om aktivitetsstöd innan den 7:e i en månad – då får hen ersättningen först månaden efter.

Tidigare betalade Försäkringskassan ut ersättning inom två veckor från det att ansökan kom in, men då fick handläggarna många frågor från arbetssökande om utbetalningsdatumet, vilket påverkade handläggningstiderna. Därför införde de ett fast utbetalningsdatum.

Arbetslöshetsersättning betalas vanligen ut löpande varje vecka, med utbetalning på torsdagen veckan efter den period som arbetslöshetsersättningen avser. För många arbetssökande innebär övergången från arbetslöshetsersättning till aktivitetsstöd en övergång från att få ersättningen utbetald varje vecka till att få ersättning utbetald en gång i månaden. Vi har tagit fram uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatabas om när utbetalningarna av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd sker för arbetssökande i samband med övergången från arbetslöshetsersättning till ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd. Den första utbetalningen av

²⁶ FEA 10 kap § 9.

²⁷ https://www.forsakringskassan.se/privatpers/utbetalningsdatum_handlaggningsstider.



aktivitetsstöd sker normalt sju veckor efter programstarten, vilket visar att det normalt sett blir ett uppehåll i utbetalningarna vid övergången mellan ersättningsformerna.

Arbetsförmedlingen lyfter i den årliga rapporten ”Insikter 2020”²⁸ fram att de har stött på fall där arbetssökande har valt att avsluta ett program på grund av att det blir för långt uppehåll mellan utbetalningarna vid övergången mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Arbetsförmedlingen framhöll vid intervjun att det rör sig om anekdotiska uppgifter och att de inte kan följa upp varför en arbetssökande har valt att avsluta programmet. Men även en arbetslöshetskassa uppgav att vissa arbetssökande har uppgett att fördröjningen i ersättningen är skäl till att de har avbrutit ett program för att återgå till arbetslöshetsersättning.

3.3 Arbetslöshetskassan har svårt att få kontakt med rätt person hos Arbetsförmedlingen

Av både enkäten och intervjuerna framkommer att flera arbetslöshetskassor upplever att det finns utmaningar när det gäller kontakten med Arbetsförmedlingen i enskilda ärenden som gäller dagpenningförfrågan. Kontaktvägarna med Arbetsförmedlingen beskrivs som omständliga, administrativt betungande och att de förlänger handläggningstiden. Den kontaktväg som arbetslöshetskassorna ska använda är att ringa Arbetsförmedlingens kundtjänst för myndigheter, och där kan det vara kötid. Kontakten gäller ofta ett ärende som ska hanteras, vilket inte kundtjänsten kan göra, utan de vidareförmedlar ärendet till en arbetsförmedlare, som får återkoppla till handläggaren på arbetslöshetskassan. Det sker inom 1 – 2 dagar. Ibland är inte handläggaren på arbetslöshetskassan tillgänglig just när förmedlaren ringer och då kan de i stället lämna ett meddelande via arbetslöshetskassans myndighetsnummer. Om handläggaren har följdfrågor måste de starta om processen igen. En arbetslöshetskassa uppgav att de därför ibland ber den arbetssökande själv att kontakta Arbetsförmedlingen.

Flera arbetslöshetskassor lyfte fram att det i andra typer av ärenden²⁹ finns en digital kontaktväg med Arbetsförmedlingen, vilket underlättar hanteringen. Enligt Arbetsförmedlingen pågår ett arbete med att utveckla en så kallad säker digital kommunikation där även arbetslöshetskassorna ingår, men det är ännu oklart när den kommer att vara igång.

²⁸ Arbetsförmedlingens enhet ”Kundrelationer” sammanställer en dokumentation där de redovisar synpunkter och klagomål som kommit in till enheten under 2020.

²⁹ När det gäller underrättelser som Arbetsförmedlingen skickar till Arbetslöshetskassorna har aktörerna byggt upp en digital kanal för frågor och svar.



Försäkringskassan menade att de tidigare har haft problem med att Arbetsförmedlingen behövde motringa, det vill säga bekräfta att de lämnar uppgifter till rätt person genom att själva ringa upp via Försäkringskassans växel. Men enligt Försäkringskassan har överenskommelsen om den manuella informationsöverföringen mellan myndigheterna tagit bort det behovet³⁰.

Enligt de intervjuade arbetslöshetskassorna fungerar kontakten med Försäkringskassan i enskilda ärenden bättre än med Arbetsförmedlingen. Anledningen är att de inte behöver sitta i telefonkö utan kan välja att bli uppringda, och att de upplever att de hamnar hos rätt person direkt så att de kan få svar på en gång. Om frågorna är av mer teknisk art är det i många fall arbetslöshetskassans applikationsansvariga som har kontakten med Försäkringskassan. Den kontakten upplevs fungera bra.

3.4 Samordningen av dagar hanteras manuellt av Försäkringskassan

Om en arbetssökande som har aktivitetsstöd har en pågående period av arbetslöshetsersättning återrapporterar Försäkringskassan till arbetslöshetskassan hur många dagar som de har betalat ut med aktivitetsstöd, så att dagarna kan samordnas, det vill säga räknas av från de beviljade dagarna med arbetslöshetsersättning.

Försäkringskassan uppgav vid intervjun att återrapporteringen av ersättningsdagar är en hantering med många manuella moment för handläggaren. Det görs dessutom bara för de personer som får aktivitetsstöd, men som har ersättningsdagar kvar av sin ersättningsperiod från arbetslöshetskassan, vilket är en liten andel av alla ärenden. Det innebär att det finns en risk att återrapporteringen missas. Men Försäkringskassan menar att det sällan händer att handläggare missar att återrapportera flera månader i följd. I regel uppmärksammas en missad återrapportering redan nästkommande månad av handläggare på Försäkringskassan. Ibland uppmärksammas en missad återrapportering i stället av arbetslöshetskassan.

Av enkätsvaren framkommer att arbetslöshetskassorna tycker olika när det gäller hur samverkan med Försäkringskassan fungerar vid återrapporteringen av ersättningsdagar. De flesta arbetslöshetskassor³¹ svarade i enkäten att de upplevde att

³⁰ Arbetsförmedlingen uppgav vid faktagranskningen att behovet att motringa inte har försvunnit med överenskommelsen om manuell informationsöverföring. De uppgav vidare att ”Det har utvecklats automatiska fråga- och svarsfunktioner vilket gör att informationsöverföringen mellan myndigheternas systemstöd har förbättrats men detta regleras inte i överenskommelsen om manuell informationsöverföring.”

³¹ 20 av 25 arbetslöshetskassor.



samverkan fungerade bra eller ganska bra vid den löpande återrapporteringen under tiden i program. Det var något färre arbetslöshetskassor³² som upplevde att det fungerade bra eller ganska bra när den arbetssökande hade avslutat det arbetsmarknadspolitiska programmet. De arbetslöshetskassor som svarade att samverkan fungerade mindre bra eller inte alls menade i huvudsak att det kan ta lång tid innan återrapporteringen kommer in, eller att den uteblir helt.

Flera arbetslöshetskassor uppgav även i sina enkätsvar att det huvudsakligen är uteblivna återrapporteringar som leder till att de tar kontakt med Försäkringskassan inom ärenden som rör övergången. Överlag upplevs den kontakten fungera bra.

Av intervjuerna med arbetslöshetskassorna framkommer att det finns tydligt upprättade kontaktvägar mellan aktörerna och att problem i regel går snabbt att åtgärda. De tillfällen när en missad återrapportering kan skapa problem för en arbetslöshetskassa är om den arbetssökande är i slutet av sin ersättningsperiod och ska prövas för om hen uppfyller villkoren för en ny period, vilket inte kan beviljas förrän den föregående perioden är avslutad.

3.5 Arbetsförmedlingen skickar dubbla uppgifter för samma arbetssökande till arbetslöshetskassorna

Flera arbetslöshetskassor lyfte i enkäten och intervjuer fram att det förekommer att Arbetsförmedlingen skickar dubbla uppgifter för samma arbetssökande till arbetslöshetskassan. Först får de en uppgift om att den arbetssökande är inskriven hos Arbetsförmedlingen och ersättningsanmäls till arbetslöshetskassan, och senare får de även en signal om att den arbetssökande är inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program från samma dag. Flera arbetslöshetskassor menade att det är ett problem för dem eftersom de inte vet vilket som gäller. En ersättningsanmälan betyder för dem att den arbetssökande ska ansöka om arbetslöshetsersättning³³, medan en uppgift om inskrivning i ett arbetsmarknadspolitiskt program i stället betyder att hen ska ansöka om aktivitetsstöd. Arbetslöshetskassorna behöver därför kontakta Arbetsförmedlingen för att utreda vilket som gäller. Några arbetslöshetskassor menade att de dubbla uppgifterna har ökat på senare tid.

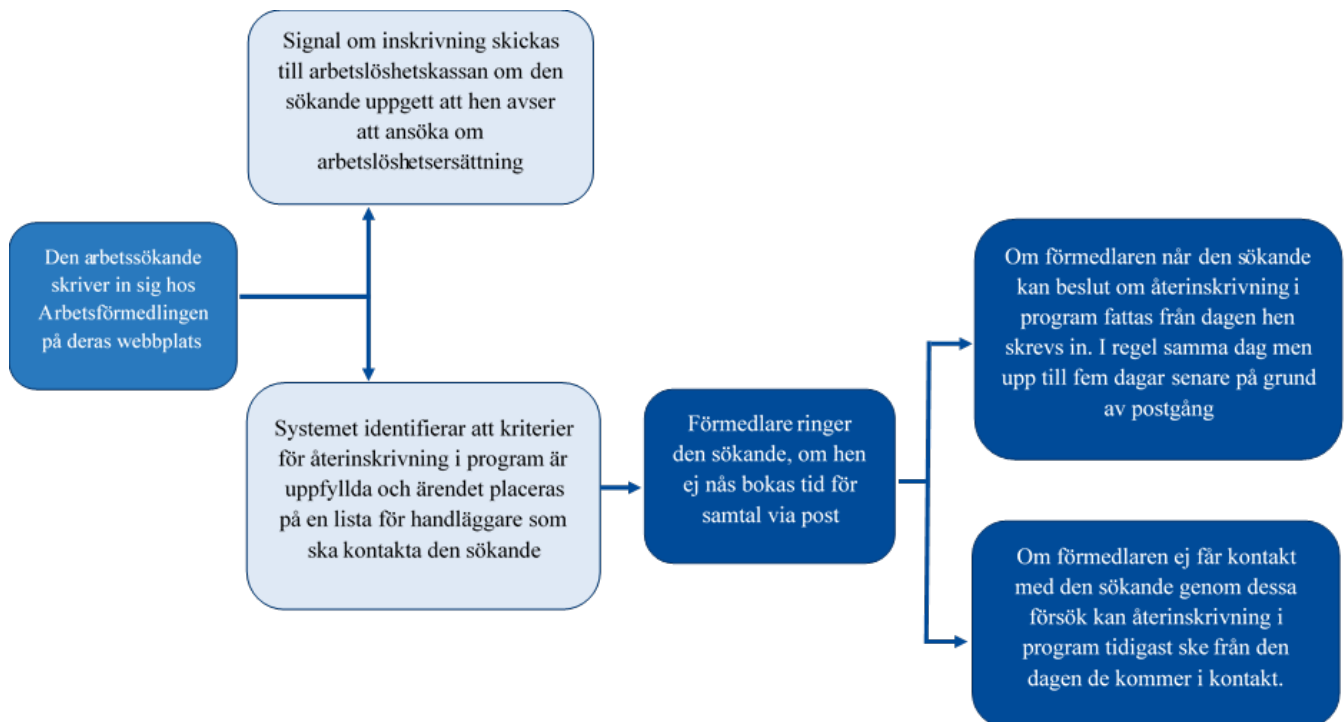
En arbetslöshetskassa lyfte under intervjun att den signal om ersättningsanmälan som Arbetsförmedlingen skickar aktiverar ett automatiskt genererat informationsbrev som

³² 15 av 25 arbetslöshetskassor.

³³ Arbetsförmedlingen uppgav vid faktagranskningen av rapporten att de inte ser den signal som de skickar som en ersättningsanmälan. Det är för dem en signal om att den arbetssökande har anmält sig hos Arbetsförmedlingen och har uppgett att hen avser att ansöka om arbetslöshetsersättning.

skickas från arbetslöshetskassan till den arbetssökande. I brevet välkomnas den arbetssökande till arbetslöshetskassan och får information om hur en ansökan om arbetslöshetsersättning går till. Den arbetssökande kan då också ha fått information från Arbetsförmedlingen om att hen ska ansöka om aktivitetsstöd hos Försäkringskassan. Det kan därmed enligt arbetslöshetskassan bidra till att den arbetssökande upplever att hen får otydlig information. Enligt Sveriges a-kassor kan arbetslöshetskassorna välja om och i så fall när ett välkomstbrev ska skickas till den arbetssökande. De vet inte hur många arbetslöshetskassor som använder funktionen. Enligt Arbetsförmedlingen skickas de dubbla signalerna sedan oktober 2019 när den arbetssökande skriver in sig själva via deras webbplats och när systemet läser av att hen kan ha rätt till återinträde till jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar, se figur 1. Arbetsförmedlingen menade att den arbetssökande måste skicka en ersättningsanmälan för att arbetslöshetskassan ska kunna bedöma om hen har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. De menade också att det ska vara tydligt för arbetslöshetskassan att den arbetssökande ska börja ett program när båda signalerna kommer för samma dag, och att hen i dessa fall ska prövas för om hen uppfyller ett arbetsvillkor.

Figur 1: Processen när arbetssökande skriver in sig som arbetssökande via Arbetsförmedlingens webbplats.



Anm: De olika färgerna i figuren representerar vem som agerar. Blå färg står för den arbetssökande, ljusblå för automatiska moment och mörkblå för arbetsförmedlaren.

Arbetslöshetskassorna menade att de dubbla signalerna kan leda till att arbetslöshetsersättning betalas ut felaktigt. En arbetslöshetskassa upp gav att om de



inte redan har betalat ut ersättning för en arbetssökande som skrivits in retroaktivt i ett arbetsmarknadspolitiskt program avslår de ansökan. Men de menade att det är svårt att hitta stöd i bestämmelserna för att avslå ansökan om ersättning eftersom de inte ser att det finns ett uttalat hinder i bestämmelserna mot att samtidigt få arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.

Betänkandet ”Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen”³⁴ tar upp just den här frågan. Utredningen föreslår att det görs tydligare i bestämmelserna att en arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte ska ha rätt till arbetslöshetsersättning. Utredningen motiverar förslaget med att det redan idag bör ses som klart att man inte kan kombinera de två ersättningarna för samma period men att det finns anledning till att uttryckligen lyfta fram detta. De poängterar även att det inte är frågan om dubbel ersättning i sig som ska vara det styrande här utan det faktum att personen är inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program oavsett om personen sedan har rätt till ersättning eller inte. I betänkandet står det:



Av nuvarande ordning framgår att sökande som deltar i etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare saknar rätt till arbetslöshetsersättning (10 § ALF). Detta förhållande antas allmänt gälla alla som deltar i arbetsmarknadspolitiska program, men det framgår inte av lagen. Ordningen är speciell i förhållande till de allmänna villkoren, eftersom den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program normalt är både arbetslös och i viss utsträckning står till arbetsmarknadens förfogande. I detta fall är anledningen att den sökande tillhör ett annat system. Det har ingen betydelse om den sökande har någon annan form av ersättning, t.ex. aktivitetsstöd, till följd av deltagandet, även om det normalt är fallet.³⁵

3.6 Risk för felaktiga utbetalningar vid retroaktiva inskrivningar i arbetsmarknadspolitiska program

Vid övergång till arbetsmarknadspolitiska program finns det en risk att arbetslöshetsersättning betalas ut felaktigt, exempelvis för tid när den arbetssökande ska få aktivitetsstöd och inte arbetslöshetsersättning. Flera arbetslöshetskassor uppgav i enkäten att det framför allt finns en risk för felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning när inskrivningen i det arbetsmarknadspolitiska programmet sker retroaktivt.

³⁴ SOU 2020:37.

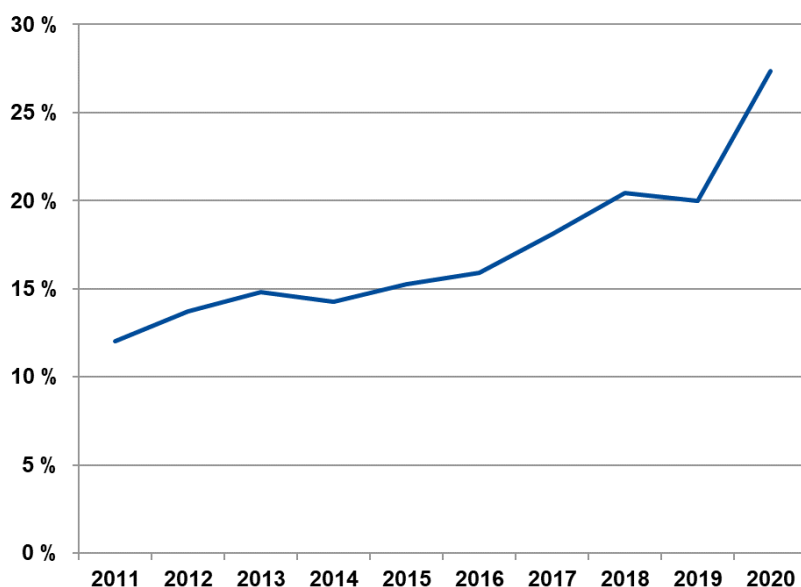
³⁵ SOU 2020:37 s. 239.



3.6.1 Retroaktiva inskrivningar i arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsförmedlingen skriver ibland in personer i arbetsmarknadspolitiska program retroaktivt vilket betyder att de registrerar att personen började i programmet minst en dag, ofta flera dagar, innan beslutet fattades. Arbetsförmedlingen uppgav vid intervjun att retroaktiva inskrivningar i arbetsmarknadspolitiska program bara sker i vissa specifika undantagsfall. Undantagsfallet som de tog upp är samma som illustrerades i figur 1, det vill säga när Arbetsförmedlingen har identifierat att en arbetssökande som skrivit in sig själv som arbetssökande via deras webbtjänst kan vara aktuell för återinträde i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Detta skulle dock bara förklara kortare perioder av retroaktivitet och ligger inte i linje med de uppgifter vi har sammanställt, se diagram 3 och 4. I statistikuttaget har vi definierat att ett beslut är fattat retroaktivt om det har fattats minst en dag efter att det började gälla.

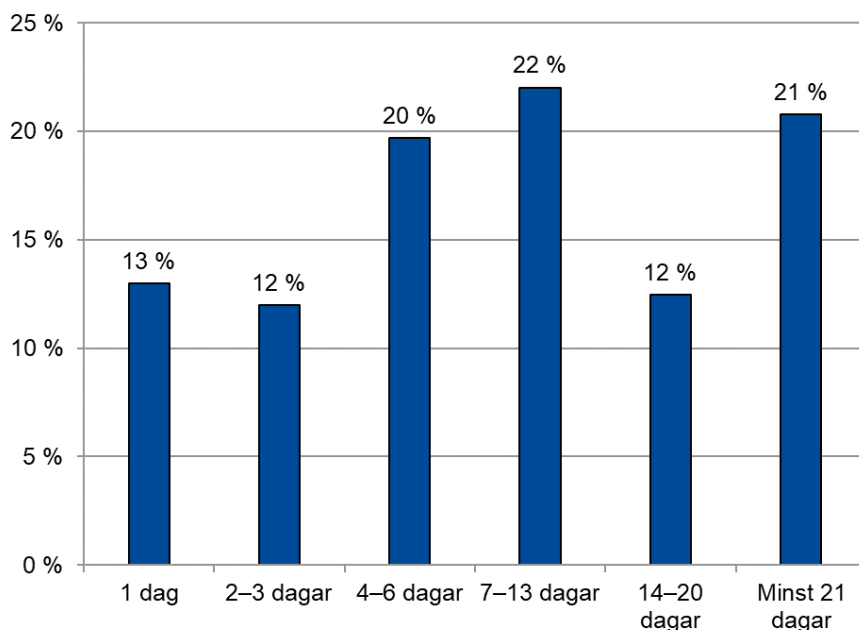
Diagram 1: Andel retroaktiva inskrivningar i jobb- och utvecklingsgarantin 2011–2020.



Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatabas

Retroaktiva inskrivningar sker framför allt i jobb- och utvecklingsgarantin. Andelen retroaktiva inskrivningar i jobb- och utvecklingsgarantin har ökat under de senaste åren, från 13 procent 2011 till 27 procent 2020. För kvinnor har andelen retroaktiva inskrivningar i jobb- och utvecklingsgarantin ökat från 13 till 26 procent och för män från 13 till 28 procent.

Diagram 2: Andel retroaktiva inskrivningar i jobb- och utvecklingsgarantin 2020 fördelat på antalet retroaktiva dagar.



Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatasystem.

I 55 procent av de retroaktiva inskrivningarna ligger programdeltagarens startdatum i jobb- och utvecklingsgarantin minst sju dagar före beslutsdatumet för inskrivningen i programmet. I genomsnitt låg beslutsdatumet 15 dagar efter programmets startdatum.

3.6.2 Skillnader i arbetslöshetskassornas hantering av återkrav i samband med retroaktiva inskrivningar

I enkäten till arbetslöshetskassorna frågade vi om det finns särskilda utmaningar kopplade till de tillfällen när Arbetsförmedlingen fattar retroaktiva beslut om inskrivning i program. Samtliga arbetslöshetskassor svarar ja på den frågan och påtalar att problemet uppstår om arbetslöshetskassan redan har betalat ut arbetslöshetsersättning för den aktuella perioden. Arbetslöshetskassorna får i de här fallen automatiskt upp en varning i ärendet som visar att de ska utreda frågan om återkrav. Av 68 § ALF framgår att om den arbetssökande skäligen borde ha insett att ersättning har betalats ut felaktigt ska det som betalats ut för mycket betalas tillbaka. Av arbetslöshetskassornas svar framgår att de hanterar frågan om återkrav i dessa situationer på två olika sätt.

- Arbetslöshetsersättningen återkrävs och den arbetssökande får betala tillbaka utbetald arbetslöshetsersättning för att istället ansöka om aktivitetsstöd.
- Arbetslöshetskassan prövar om den arbetssökande har agerat i god tro, det vill säga om den arbetssökande skäligen borde ha insett att ersättning har betalats ut felaktigt. Om arbetslöshetskassan kommer



fram till att det kan ha varit fråga om god tro, får den sökande behålla den tidigare utbetalda arbetslöshetsersättningen.

Enligt de uppgifter som vi har tagit fram från IAF:s statistik- och tillsynsdatas registrerar inte arbetslöshetskassorna något återkrav om de anser att den arbetssökande har agerat i god tro när hen har sökt arbetslöshetsersättning för tid i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

En arbetslöshetskassa uppgav i enkäten att de som regel inte återkräver utbetald ersättning vid retroaktiva beslut från Arbetsförmedlingen utan istället uppmärksammar Försäkringskassan på situationen. Arbetslöshetskassan uppgav vidare att de har fått besked från Försäkringskassan om att

”... trots att vi underrättar om att arbetslöshetsersättning redan utbetalats för tid där det finns beslut om aktivitetsstöd så finns det ingen möjlighet för dem [Försäkringskassan] att inte utbetala aktivitetsstöd för samma period. Detta känns inte bra och strider mot en allmän rättsprincip om att den enskilde inte ska få ersättning från två utbetalare för samma tidsperiod.³⁶


En annan arbetslöshetskassa nämnde vid intervjun att problemet med retroaktiva inskrivningar är att den arbetssökande i normalfallet inte har deltagit i någon aktivitet och kan ha uppfyllt de allmänna villkoren i arbetslöshetsförsäkringen³⁷. Deras utredning om återkrav i dessa fall riktar därför in sig på att avgöra om den enskilde faktiskt har deltagit i programmet under den tid som beslutades retroaktivt. Arbetslöshetskassan uppgav även att de inte har som rutin att informera Försäkringskassan om ersättning inte har återkrävts.

En tredje arbetslöshetskassa uppgav under intervjun att de i sina återkravsutredningar försöker ta reda på när den arbetssökande fick veta att hen skulle börja ett arbetsmarknadspolitiskt program. Om den arbetssökande hade fått information om programmet när hen ansökte om arbetslöshetsersättning, återkrävs ersättningen.

Uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatas visar att merparten av den arbetslöshetsersättning som betalas ut för den sista veckan innan ett retroaktivt beslut om ett arbetsmarknadspolitiskt program inte återkrävs av arbetslöshetskassorna.

³⁶ Enkät svar från en arbetslöshetskassa.

³⁷ De allmänna villkoren anges i 9 § ALF: Rätt till ersättning vid arbetslöshet har en arbetssökande som 1. är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan 2. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen 3. även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.



3.7 Arbetslöshetskassorna har svårt att få in underlag från arbetssökande

Vissa arbetslöshetskassor nämnde att de generellt har svårt att få in underlag som ett arbetsgivarintyg från de arbetssökande som har skrivits in i ett arbetsmarknadspolitiskt program och som inte har haft arbetslöshetsersättning i nära anslutning till programbeslutet. Underlagen är viktiga för att arbetslöshetskassan ska kunna beräkna vilken dagpenning den arbetssökande har rätt till, vilket sedan ligger till grund för Försäkringskassans fastställande av ersättningsform och nivå. Svårigheterna att få in underlag kan vara kopplade till att de arbetssökande inte känner till eller förstår arbetslöshetskassornas roll i hanteringen. Men i vissa specifika fall menar arbetslöshetskassorna att det finns incitament för den arbetssökande att låta bli att skicka in underlag. Arbetslöshetskassorna syftar då på tillfällena när det kan vara aktuellt att tillämpa de skyddsregler som finns i FEA och ALF.

Skyddsregeln i FEA är tillämplig för arbetssökande som har blivit utförsäkrade från arbetslöshetsersättning. Med utförsäkrad menas att den arbetssökande har använt alla ersättningsdagar i en beviljad period med arbetslöshetsersättning. Regeln anger att en arbetssökande som blivit utförsäkrad ska ha rätt till aktivitetsstöd som är 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen.³⁸

De arbetslöshetskassor som tog upp detta menar att skyddsregeln inom FEA aktiveras om en arbetssökande som är utförsäkrad inte svarar på begäran om intyg. Arbetslöshetskassan skickar då samma uppgifter om dagpenning till Försäkringskassan som de har skickat tidigare. Några arbetslöshetskassor menar att de i vissa fall misstänker att den arbetssökande har arbetat efter utförsäkringen, men inte skickat in underlag för det. Om arbetslöshetskassan hade fått underlaget hade det kunnat påverka hur mycket aktivitetsstöd den arbetssökande får. I sitt handläggarstöd skriver Sveriges a-kassor följande:

” Det finns ingen tidsgräns för hur lång tid som får passera mellan utförsäkringen och dagpenninghandläggningstillfället. Det innebär att en sökande som blev utförsäkrad för t.ex. tre år sedan ändå kan få dagpenninguppgift baserad på den ersättningsperiod sökanden är utförsäkrad ifrån. Detta under förutsättning att sökanden inte uppfyllt ett arbetsvillkor efter utförsäkringen. Om sökanden har uppfyllt ett arbetsvillkor efter utförsäkringen så har sökanden förlorat sin status som utförsäkrad och kan därför inte grunda dagpenninguppgiften på den utförsäkrade perioden.³⁹

³⁸ 2 kap. 3 § 2 st. FEA.

³⁹ Sveriges a-kassors handläggarstöd Handläggning av dagpenning och arbetsvillkor i samband med programdeltagande, s. 14.



En arbetslöshetskassa uppgav att de i dessa fall använder sig av de månadsuppgifter från arbetsgivardeklarationer på individnivå som arbetslöshetskassorna nu har tillgång till från Skatteverket. Om de ser att en person rimligen bör ha uppfyllt ett arbetsvillkor under uppehållet, så meddelar de Försäkringskassan att personen inte är ersättningsberättigad, även om inget underlag har kommit in som styrker arbetet. En annan arbetslöshetskassa menade att de visserligen kan se arbete som funnits under uppehållet genom månadsuppgifterna, men om de inte får in något underlag har de inget annat val än att skicka Försäkringskassan underlaget för vad den arbetssökande hade senast i arbetslöshetsersättning.

Den andra skyddsregeln som finns i ALF anger att en arbetssökande som under tiden i eller efter att hen har avslutat ett arbetsmarknadspolitiskt program, har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor och får en ny ersättningsperiod, kan få ersättningen baserad på 65 procent av den tidigare dagsförtjänsten om det är förmånligare⁴⁰. Det finns dock en begränsning i ALF som innebär att skyddsregeln bara kan användas två gånger. Den tredje gången kan det alltså finnas en risk att ersättningen blir lägre, om det senaste arbetet har varit i lägre omfattning och med lägre lön.

Arbetslöshetskassorna kunde inte uppge hur vanliga dessa fall är. En arbetslöshetskassa nämnde under intervjun att det finns en misstänksamhet bland många arbetssökande mot att lämna in underlag till arbetslöshetskassan under tiden i aktivitet just för att det kan påverka ersättningen. En annan arbetslöshetskassa såg inte att så skulle vara fallet, eftersom de inte upplever att deras arbetssökande har tillräckligt god kunskap om bestämmelserna för att känna till detta.


3.7.1 Arbetsförmedlingen har en roll i att se till att underlag kommer in till arbetslöshetskassan

Försäkringskassan uppgav vid intervjun att det inte ingår i deras uppdrag att uppmana en arbetssökande att skicka underlag till arbetslöshetskassan för bedömning av om ett arbetsvillkor uppfylls. De kan inte följa om en arbetssökande har arbetat i tillräcklig omfattning för att uppfylla ett arbetsvillkor. Arbetsförmedlingen uppgav att de inte heller har som sitt huvudsakliga uppdrag att uppmana den arbetssökande att skicka in underlaget till arbetslöshetskassan. I Arbetsförmedlingens handläggarstöd för jobb- och utvecklingsgarantin (JOB)⁴¹ står det:

” Det finns en brevmall som kan skickas till deltagaren i syfte att informera och uppmana om att skicka in sina arbetsgivarintyg. En deltagare som trots uppmaningar inte skickar in sina arbetsgivarintyg till a-kassan kan återkallas

⁴⁰ 30 och 23 f §§ ALF.

⁴¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd ”Jobb- och utvecklingsgarantin”. AFHS 96/2011, version 17,0.



från JOB på grund av särskilda skäl. Grunden till kommunikeringen är inte att deltagaren inte har lämnat in sina arbetsgivarintyg utan att vi inte kan säkerställa att deltagaren fortfarande tillhör målgruppen för garantin.

Motsvarande skrivelse finns i Arbetsförmedlingens handläggarstöd om jobbgarantin för ungdomar⁴². Arbetsförmedlingen har uppgett att de inte vet hur många återkallelser som de har gjort med anledning av det, eftersom orsaken ”särskilda skäl” även används för andra grunder⁴³.

Betänkandet ”Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen” tar delvis upp problemet, och att det till stor del skulle kunna avhjälpas om arbetslöshetsförsäkringen blev inkomstbaserad och arbetslöshetskassorna kunde nyttja inkomstuppgifter från Skatteverket istället för arbetsgivarintyg.

” Ett praktiskt problem i detta sammanhang är det finns sökanden som trots att de uppfyller arbetsvillkoret fortsätter att delta i garantierna, antingen medvetet eller för att de inte kan bedöma om villkoret är uppfyllt eller inte. Det leder bl.a. till onödig administration hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och att deras resurser används på ett sätt som inte är avsett. Det leder också till och att den sökande inte omfattas av de bestämmelser inom arbetslöshetsförsäkringen som syftar till att korta tiden i arbetslöshet.⁴⁴

3.7.2 Försäkringskassan upplever att återinträden ibland sker felaktigt

Försäkringskassan lyfte under fram intervjun att det finns programbeslut som Arbetsförmedlingen har markerat som återinträden i arbetsmarknadspolitiska program, men som Försäkringskassan uppfattar är felaktiga. Det kan till exempel vara att den arbetssökande har haft ett längre uppehåll mellan det nya och det föregående programmet än de menar att bestämmelserna tillåter. I vissa fall kan Försäkringskassan inte heller se att den arbetssökande har deltagit i något program tidigare, trots att programbeslutet är markerat som ett återinträde. Försäkringskassan behöver veta om ett programbeslut innebär ett återinträde eller inte, eftersom det påverkar deras utredning om ersättningens storlek. Om det är ett återinträde kan det påverka nivån på aktivitetsstödet genom den skyddsregel som finns i FEA som säger att den arbetssökande ska ha rätt till samma ersättning som gällde under tiden hen senast deltog i programmet.⁴⁵

⁴² Arbetsförmedlingens handläggarstöd ”Jobbgaranti för ungdomar”. AFHS 3/2011, version 13,0.

⁴³ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen den 7 maj 2021.

⁴⁴ SOU 2020:37 s. 651.

⁴⁵ 2 kap. 9 § FEA.



4 Slutsatser

I det här kapitlet redovisar vi IAF:s slutsatser utifrån granskningen. IAF bedömer att samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna i stora drag fungerar bra, men att det finns vissa utmaningar i hanteringen av ärenden där arbetssökande går mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.


4.1 Samverkan fungerar överlag, men kan förbättras

Granskningen visar att samverkan på en övergripande nivå mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna i stort sett fungerar bra. Aktörerna har etablerade former för samverkan och när något inte fungerar informerar de varandra och arbetar tillsammans för att lösa det problem som uppstått. Ett exempel är att alla tre aktörer samverkade om informationen till arbetssökande när arbetslöshetskassorna fick många frågor om ersättning från deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Även i de flesta enskilda ärenden där arbetssökande går mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd fungerar samverkan överlag. Delar av informationsöverföringen är automatiserad och aktörerna har rutiner och etablerade kontaktvägar när de behöver ha kontakt med varandra i enskilda ärenden. Men det finns också utmaningar som IAF bedömer skulle kunna lösas genom en utökad och förbättrad samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna.

4.1.1 Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna kan utvecklas inom vissa områden

Av granskningen har det framkommit att det finns utmaningar inom vissa områden som gäller den samverkan som finns mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Ett exempel är att den kontaktväg som arbetslöshetskassorna har till Arbetsförmedlingen för manuell informationsöverföring i enskilda ärenden behöver ses över för att förenkla handläggningen och korta ner handläggningstiderna. Ett annat exempel handlar om att Arbetsförmedlingen skickar dubbla uppgifter för samma arbetssökande vid vissa inskrivningar av arbetsmarknadspolitiska program, vilket kan medföra merarbete för arbetslöshetskassorna. I båda exemplen saknas en samsyn mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna upplever dem som utmaningar, medan Arbetsförmedlingen inte gör det.



IAF bedömer att utmaningarna inom de här områdena är sådana som kan lösas genom en förbättrad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Handläggningen förenklas och risken för att arbetssökande hamnar i kläm minskas om de löser problemen.

4.1.2 Informationen till den arbetssökande kan förbättras

Frågan om informationen till den arbetssökande är komplex när ansvaret är fördelat på flera aktörer. Vem ska informera om vad och när? Hur långt ska en aktör gå i att informera om någon annans verksamhet? Att strikt informera om sitt eget område minskar risken för felaktig information, men riskerar att öka upplevelsen för den arbetssökande av att bollas mellan aktörerna och att hamna i kläm.

JO har i ett beslut⁴⁶ resonerat om att det bör ställas högre krav på myndigheter att informera om sådant som den enskilde behöver för att kunna ta vara på sina rättigheter när en åtgärd eller ett beslut kan påverka en annan myndighets beslut. Det gäller speciellt rätten till ersättningar och förmåner som andra myndigheter beslutar om.

Den här granskningen visar att Arbetsförmedlingen har som rutin att lämna viss information till den arbetssökande om rätten till ersättning i samband med inskrivningen till ett arbetsmarknadspolitiskt program, men att det ändå kan vara svårt för den arbetssökande att veta vilken aktör hen ska söka om ersättning hos. IAF har även i en tidigare granskning konstaterat att kan vara svårt för den arbetssökande att veta vilken aktör hen ska vända sig till när ansvaret är delat mellan flera aktörer⁴⁷.

IAF bedömer att det krävs utökad samverkan mellan de tre aktörerna för att säkerställa att den arbetssökande får en tydlig och pedagogisk information till exempel om vilka handlingar hen ska skicka in, till vilken aktör och när.

Granskningen visar att även de tre aktörerna har identifierat ett behov av att arbeta med informationsansvaret och är positiva till det. IAF ser gärna att ett sådant arbete påbörjas så snart som möjligt.

IAF bedömer att även arbetslöshetskassorna bör samverka mer med varandra, förslagsvis genom Sveriges a-kassor, för att den arbetssökande ska få enhetlig information oavsett vilken arbetslöshetskassa hen är medlem i.

En förbättrad information kan bidra till att den arbetssökande ansöker om ersättning hos rätt aktör och i rätt tid så att felaktiga utbetalningar och återkrav av ersättning minskar. Det kan därmed också bidra till minskad administration hos respektive

⁴⁶ JO:s beslut 3409-2017, 2019-03-20.

⁴⁷ IAF 2017:9 ”Rollfördelningen vid hanteringen av underrättelser”.



aktör genom att onödiga utredningar inte behöver göras, vilket i sin tur kan leda till kortare handläggningstider.

4.2 Samordningen av ersättningsdagar fungerar i stort som avsett

IAF bedömer att samordningen av ersättningsdagar mellan aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning i stort fungerar som avsett. Arbetslöshetskassorna har visserligen lyft fram att det finns en del problem inom detta område, som att det kan ta lång tid innan Försäkringskassan återrapporterar hur många dagar med aktivitetsstöd som den arbetssökande har förbrukat. Men de intervjuade arbetslöshetskassorna menar att de har rutiner för att lösa de problem som uppstår när överföringen av uppgifter inte fungerar. Återrapporteringen hanteras manuellt hos Försäkringskassan, och den mänskliga faktorn kan göra att den blir fel eller missas ibland. En ökad automatisering kan minska risken för att fel uppstår och därmed också minska onödig administration hos både arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan, och på så sätt bidra till att minska risken för felaktiga utbetalningar.


4.3 Risk för felaktiga utbetalningar

Vid retroaktiva inskrivningar i arbetsmarknadspolitiska program finns en uppenbar risk att arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd betalas ut för samma period. Det finns inget stöd i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen (ALF) för att neka arbetslöshetsersättning till den som har aktivitetsstöd. Det finns inte heller någon bestämmelse i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA), som anger att den som har aktivitetsstöd inte är berättigad till arbetslöshetsersättning. Det har även konstaterats i rättspraxis⁴⁸.

I likhet med ”Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster” anser IAF ändå att en arbetssökande inte ska kunna få både arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd för samma tid. Det är inte rimligt att staten genom två olika aktörer ska betala ut dubbel ersättning till en arbetssökande för samma period och för samma aktivitet. Det är därför bra om det tydliggörs i ALF att arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd inte kan betalas ut för samma period, precis som utredningen har föreslagit.⁴⁹ I avvaktan på det förtydligandet är det viktigt att

⁴⁸ Dom meddelad av Förvaltningsrätten i Uppsala den 4 december 2020, mål nr 6282-19.

⁴⁹ SOU 2020:37, ”Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen”.



arbetslöshetskassan, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samverkar om det finns en risk för att arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd betalas ut för samma period vid retroaktiva inskrivningar i arbetsmarknadspolitiska program.

4.4 Risk att arbetssökande behandlas olika av arbetslöshetskassorna

Med anledning av coronapandemins restriktioner har vi inom ramen för den här granskningen inte genomfört någon ärendegranskning. IAF kan därför inte uttala sig om likvärdigheten i arbetslöshetskassornas hantering av de ärenden som gäller fastställande av dagpenning. Men utifrån arbetslöshetskassornas enkätsvar och intervjuer har vi identifierat några områden där det finns en risk att lika ärenden behandlas olika.

- Arbetslöshetskassornas hantering av frågan om eventuellt återkrav vid retroaktiva inskrivningar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.
- Arbetslöshetskassornas information till arbetssökande när de saknar underlag för att besvara en dagpenningförfrågan från Försäkringskassan.
- Vilken uppgift som arbetslöshetskassorna skickar till Försäkringskassan när de misstänker att en arbetssökande har arbetat efter ett uppehåll i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

IAF bedömer att risken för olika behandling av lika ärenden skulle minska om arbetslöshetskassorna stärker sin samverkan i dessa frågor. Det är viktigt för rättssäkerheten och arbetslöshetsförsäkringens legitimitet att den arbetssökande behandlas lika oavsett vilken arbetslöshetskassa hen är med i.



Källor

Författningar

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

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

Offentligt tryck

SOU 2020:37 Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Andra publikationer

Riksrevisionen 2020:23 Statliga stöd med delat myndighetsansvar– möjliga förenklingar och effektiviseringar.

IAF 2017:9 Rollfördelningen vid hanteringen av underrättelser.

Rättsfall

Förvaltningsrätten i Uppsala den 4 december 2020, mål nr 6282-19.

Övrigt

Arbetsförmedlingens handläggarstöd ”Jobb- och utvecklingsgarantin”, AFHS 96/2011, version 17,0.

Arbetsförmedlingens handläggarstöd ”Jobbgaranti för ungdomar”, AFHS 3/2011, version 13,0.

Arbetsförmedlingen, ”Insikter 2020”, dnr Af-2021/0013 5745, den 18 februari 2021.

Arbetsförmedlingens prognos för utbetalningar 2021–2024, återrapport till regeringen den 29 april 2021.

Arbetsförmedlingen skriftligt svar den 7 maj 2021.

Försäkringskassan skriftligt svar den 9 mars 2021.

Försäkringskassan ”Utbetalningsdatum och handläggningstider”
https://www.forsakringskassan.se/privatpers/utbetalningsdatum_handlaggningstider. Hämtat den 8 juni 2021.

Justitieombudsmannens beslut den 2019-03-20, dnr 3409-2017.

Sveriges a-kassors handläggarstöd ”Handläggning av dagpenning och arbetsvillkor i samband med programdeltagande”, version 2.0, den 8 juni 2018.

Sveriges a-kassor skriftligt svar den 18 maj 2021.

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

