

Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut

Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut

Rapportnummer: 2025:6

Diarienummer: IAF 2024/38

Utgiven: april 2025 <https://www.iaf.se>

Förord

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har tillsyn över att Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut för programdeltagare följer regelverket. Rättssäkerhet och likabehandling är grundläggande principer i välfärdssystemet. Därför är det viktigt att Försäkringskassan verkställer avstängningsbeslut på ett korrekt och enhetligt sätt. Felaktig hantering kan leda till att programdeltagare får fel ersättning och att förtroendet för systemet minskar.

IAF har genomfört den här granskningen för att identifiera områden i Försäkringskassans verksamhet där det finns behov av förbättringar, och kunna påtala brister som Försäkringskassan behöver åtgärda. Det kan ha betydelse för både enskilda programdeltagare och för systemet i stort. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och a-kassorna behöver samverka för att kunna hantera Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut och för att programdeltagare ska få rätt ersättning. Den här rapporten kan därför utgöra ett underlag även för Arbetsförmedlingen och a-kassorna.

Försäkringskassan har fått möjlighet att faktagranska kapitel 2–4 i rapporten.

Granskningen har genomförts av Vanda Aronsson, Mirella Dizdar, Jessica Edelbro Laurell och Mathilda Toro Hartman. I arbetet har även Emin Saljunovic, praktikant, deltagit. Rapporten föredrogs av Jessica Edelbro Laurell. Vid den slutliga beredningen av ärendet deltog enhetscheferna Mikaela Glod, Jessica Idbrant och Carolina Stiwenius. Enhetschefen för granskningsenheten vid IAF har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 3 april 2025

Cathrine Carlberg
Enhetschef

Jessica Edelbro Laurell
Utredare

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Slutsatser	9
1.1 Försäkringskassan följer inte alltid regelverket	9
1.1.1 Försäkringskassan har verkställt avstängningsdagar efter kalenderspärren	10
1.1.2 Försäkringskassan har verkställt avstängningsbeslut i fel ordning	11
1.1.3 Försäkringskassan har verkställt avstängningsdagar som inte borde ha ingått i avstängningstiden	12
1.1.4 Försäkringskassan har inte verkställt alla avstängningsdagar som var möjliga att verkställa	12
1.1.5 Bristande rättssäkerhet och likabehandling vid ändring av beslut om ersättning	13
1.2 Felaktiga utbetalningar förekommer och orsakas ibland av Försäkringskassan	14
1.3 Försäkringskassan arbetar för att nå rättssäker handläggning och har en strukturerad process för stöd	15
1.4 Försäkringskassans beslut behöver bli mer korrekta och tydliga	16
1.5 Långa avstängningskedjor skapar utmaningar	16
1.6 Försäkringskassan måste säkerställa att ersättningsbeslut är korrekta	18
1.7 Svårt för IAF att bedöma konsekvenserna av ändrade handläggningsrutiner .	18
1.8 Försäkringskassan ska redogöra för åtgärder	19
2 Resultat	20
2.1 Översikt av ärendena i ärendegranskningen	20
2.1.1 47 av 50 slumpmässigt utvalda ärenden hade rätt dagar och rätt antal dagar verkställda	20
2.1.2 16 av 50 ärenden med större risk för fel hade rätt dagar och rätt antal dagar verkställda	21
2.1.3 Försäkringskassan upptäckte fel i nästan hälften av alla ärenden som IAF har valt att granska	21
2.2 Avstängningsdagar har verkställts efter kalenderspärren har inträffat	21
2.2.1 Statistik om avstängningar som har verkställts efter kalenderspärren	23
2.2.2 Handläggare efterfrågar enklare sätt att beräkna kalenderspärren	23
2.3 Avstängningsdagar har verkställts när personen inte hade rätt till ersättning..	24
2.3.1 Statistik om avstängningar som har verkställts när personen hade olovlig frånvaro	25
2.3.2 Ändringar i handläggprocessen medför risker för felaktigt verkställt avstängningsbeslut enligt handläggare	26
2.4 Avstängningsbeslut har verkställts i fel ordning och om vartannat	27
2.4.1 Statistik om avstängningar som har verkställts om vartannat	27
2.4.2 Komplicerat när fastställda dagar behöver justeras i efterhand	28

2.5	Alla avstängningsdagar som var möjliga att verkställa har inte verkställts	28
2.5.1	Statistik om skillnader mellan ansökta och verkställda dagar	29
2.6	Avstängningar verkställs ibland långt efter händesdatumet	30
2.6.1	Statistik om aktuella avstängningar – från långt tillbaka och som kan verkställas långt fram i tiden	30
2.7	Felaktiga utbetalningar av ersättning	31
2.7.1	Försäkringskassan har orsakat den felaktiga utbetalningen	32
2.7.2	Försäkringskassan har inte orsakat den felaktiga utbetalningen	33
2.7.3	Flera aspekter av felaktiga utbetalningar lyftes i våra intervjuer	33
2.7.4	Olika tillämpning av ändringsbeslut under 2024	35
2.8	Vissa brister i Försäkringskassans beslut till ersättningssökande	37
2.9	Flera sätt att få stöd i och nå hög kvalitet i handläggningen	37
3	Statistik ur ett bredare perspektiv om Försäkringskassans verkställande	39
3.1	Alla dagar har verkställts i 43 procent av besluten	39
3.2	Åtminstone hälften av alla avstängningsdagar kommer aldrig kunna verkställas	40
3.3	Avstängningsbeslut på 45 dagar verkställs minst	40
3.4	Högst andel verkställda beslut inom etableringsersättningen	41
4	Utgångspunkter för vår granskning	43
4.1	Syfte och övergripande granskningsfrågor	43
4.2	Regelverk som är aktuellt för granskningen	43
4.3	Maskinell handläggare hanterar en majoritet av ersättningsansökningarna	44
4.4	Granskningens genomförande	45
4.4.1	Ärendegranskning	45
4.4.2	Statistik för hela populationen	47
4.4.3	Intervjuer	48
4.4.4	Avgränsningar	49
	Källor	50
	Bilaga 1: IAF:s skala för bedömning av brister	51

Sammanfattning

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har granskat om Försäkringskassan följer regelverket när de verkställer Arbetsförmedlingens beslut om avstängning från rätt till ersättning för programdeltagare.

Granskningen omfattar en ärendegranskning av 100 ärenden, varav 50 ärenden är slumpmässigt utvalda och 50 ärenden avser riktade urval av ärenden där vi har bedömt att det finns större risk för fel. Alla ärenden har granskats på samma sätt och resultaten redovisas vanligen tillsammans. Resultaten i granskningen baseras också på intervjuer som vi har genomfört med Försäkringskassans medarbetare, dels med handläggare, dels med en chef och en verksamhetsutvecklare. Vi redovisar även statistik från IAF:s statistik- och tillsynsdatas.

Försäkringskassan följer inte alltid regelverket

Granskningen visar att Försäkringskassan i vissa fall inte följer regelverket när de verkställer Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut. Bristerna som vi har identifierat i granskningen var vanligare i de ärenden som vi särskilt hade valt ut för att vi bedömde att risken för fel var större, än i de ärenden som var slumpmässigt utvalda.

Bristerna i Försäkringskassans hantering kan påverka både enskilda programdeltagare och systemet i stort. Att Försäkringskassan följer regelverket och hanterar lika ärenden på samma sätt är avgörande för systemets legitimitet och för att förhindra felaktiga utbetalningar.

IAF riktar en anmärkning till Försäkringskassan för att

- de har verkställt avstängningsdagar efter den tillåtna perioden (kalenderspärren)
- de har verkställt avstängningsbeslut i fel ordning
- de har verkställt avstängningsdagar som inte borde ha ingått i avstängningstiden
- de inte har verkställt alla avstängningsdagar som de haft möjlighet att verkställa
- ändringar av beslut om ersättning inte har hanterats rättssäkert och likvärdigt.

I rapportens slutsatser beskriver vi flera risker som vi bedömer bidrar till att bristerna uppstår, och vår bedömning av möjliga sätt som Försäkringskassan skulle kunna minska riskerna på. I flera fall handlar det om att Försäkringskassan skulle kunna utveckla systemstödet så att det blir lättare för handläggarna att göra rätt. IAF bedömer att ett förbättrat systemstöd skulle kunna

- minska risken för fel i beräkningen av kalenderspärren
- ge handläggarna en enhetlig bild av hur länge en avstängning kan verkställas
- minska risken för att avstängningsdagar som inte ska ingå i avstängningstiden inkluderas i verkställandet

- minska risken för att ärenden markeras som färdighanterade trots att de fortfarande kan verkställas.

IAF bedömer också att Försäkringskassan skulle kunna minska risken för bristerna genom kompetensutveckling och genom att handläggarna får tydliga riktlinjer som är i linje med regelverk och rådande praxis.

Försäkringskassan framförde i våra intervjuer att regelverkets komplexitet kan göra det svårt att tillämpa, och att de ser behov av förändringar av regelverket för att underlätta den praktiska hanteringen.

Felaktiga utbetalningar förekommer och orsakas ibland av Försäkringskassan

I ärendegranskningen har vi bedömt att felaktiga utbetalningar av ersättning förekommer i 46 av 100 granskade ärenden. Det betyder att Försäkringskassan har betalat ut för mycket eller för lite ersättning, men vi inte beräknat hur mycket. I 34 av fallen bedömer vi att den felaktiga utbetalningen beror på brister i Försäkringskassans handläggning. I övriga 12 fall bedömer vi att Försäkringskassans hantering har varit korrekt, men att ersättningen ändå blev fel eftersom det i efterhand visade sig att personen var avstängd. Försäkringskassan har i våra intervjuer lyft att bättre samarbete med Arbetsförmedlingen skulle kunna minska sena beslut och förbättra informationsflödet mellan myndigheterna.

Den som får felaktig ersättning kan ha svårt att betala tillbaka, särskilt eftersom återbetalningen gäller både ersättningen och den skatt som har dragits av. Det innebär att personen behöver betala tillbaka ett större belopp än det som faktiskt betalades ut. En del felaktiga utbetalningar återkrävs aldrig, och vissa återkrav betalas inte tillbaka. Det kan påverka välfärdssystemen negativt. Därför är det viktigt att Försäkringskassan, tillsammans med andra relevanta aktörer, arbetar för att förebygga felaktiga utbetalningar redan från början.

Stöd och kvalitetskontroller för rättssäker handläggning

Försäkringskassan arbetar med stöd, kvalitetskontroller och kompetensutveckling för att se till att handläggningen är enhetlig och rättssäker. Handläggarna har tillgång till en vägledning och stöd från kollegor och specialister, och kvalitetskontroller genomförs regelbundet. Samtidigt efterfrågar flera handläggare mer kontinuerlig kompetensutveckling för att hålla sig uppdaterade om regelverket. IAF bedömer att Försäkringskassans kontroll av om deras verkställanden görs enligt regelverket kan utvecklas ytterligare. IAF ser positivt på att Försäkringskassan arbetar med frågan om de kan använda statistikuppgifter för att upptäcka fel i handläggningen, på liknande sätt som IAF har gjort i granskningen.

Behov av korrekta och tydliga beslut

IAF:s granskning visar att det förekommer brister i Försäkringskassans beslut till arbetssökande. Vissa fel är slarvfel, medan andra har inneburit att beslut har verkställts felaktigt. IAF anser att Försäkringskassan behöver säkerställa att besluten är korrekta i sak, är tydligt formulerade och innehåller rätt information.

Utmaningar med långa avstängningskedjor

Många avstängningsbeslut från 2023 har ännu inte verkställts. IAF bedömer att det delvis beror på att enskilda inte ansöker om ersättning, och att en orsak till det kan vara att de saknar kunskap om regelverket. Vi bedömer också att det beror på att vissa personer får flera avstängningar i följd, vilket kan leda till att det tar lång tid innan avstängningarna kan verkställas. Försäkringskassan ser svårigheter med detta och har framfört till regeringen att regelverket kan behöva förändras.

IAF konstaterar att nya regler som träder i kraft i oktober 2025 skulle kunna leda till ett större antal sanktioner, vilket i sin tur kan påverka hur många avstängningsbeslut som faktiskt verkställs.

Försäkringskassan måste säkerställa att ersättning blir rätt även när informationsöverföring brister

A-kassorna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har kommit överens om hur a-kassorna ska överföra information om att en person har uppfyllt ett arbetsvillkor, men enligt Försäkringskassan följer a-kassorna inte alltid överenskommelsen.

Försäkringskassan agerar inte alltid på information som påverkar rätten till ersättning, om a-kassan inte har lämnat informationen till dem på det sätt som de kommit överens om. Det leder till att enskilda kan få lägre ersättning än de har rätt till och att lika fall hanteras olika. IAF anser att Försäkringskassan måste säkerställa korrekta ersättningsbeslut. Aktörerna behöver tillsammans se till att brister i informationsöverföringen inte påverkar rättssäkerheten eller leder till felaktiga utbetalningar.

1 Slutsatser

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har granskat om Försäkringskassan följer regelverket när de hanterar verkställanden av Arbetsförmedlingens beslut om avstängning från rätt till ersättning för programdeltagare. Granskningen omfattar en ärendegranskning av 100 ärenden, intervjuer med representanter från Försäkringskassan och statistik från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Granskningen visar att Försäkringskassan i vissa fall inte följer regelverket när de verkställer avstängningsbesluten. Granskningen visar också att felaktiga utbetalningar förekommer och att de ibland orsakas av Försäkringskassan. IAF:s granskning visar också att Försäkringskassan arbetar med olika stöd för handläggarna, kvalitetskontroller och kompetensutveckling för att nå enhetlighet och rättssäkerhet i handläggningen.

[I bilaga 1 finns IAF:s fyrgradiga skala för bedömning av allvaret i de brister vi har funnit i vår tillsyn och granskning.](#)

1.1 Försäkringskassan följer inte alltid regelverket

IAF:s granskning visar att Försäkringskassan inte alltid har följt regelverket vid verkställandet av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut. Bland annat har Försäkringskassan verkställt avstängningsdagar efter att kalenderspärren har inträffat, verkställt avstängningsbeslut i fel ordning, verkställt avstängningsdagar som inte borde ha ingått i avstängningstiden, och inte verkställt alla avstängningsdagar i avstängningstiden som de haft möjlighet att verkställa. Bristerna som vi har identifierat i granskningen var vanligare i de ärenden som vi hade valt ut för att vi bedömde att risken för fel var större, än i de ärenden som var slumpmässigt utvalda.

Bristerna i Försäkringskassans hantering kan ha inverkan på både enskilda programdeltagare och ersättningssystemen i stort. Att Försäkringskassan följer regelverket och hanterar lika ärenden på samma sätt är avgörande för systemets legitimitet och för att förhindra felaktiga utbetalningar. Om felaktiga utbetalningar inte upptäcks, kan det påverka välfärdssystemen negativt.

Enskilda som har blivit avstängda från ersättning fler dagar än vad som var möjligt enligt regelverket, kan ha gått miste om ersättning som de faktiskt hade rätt till. Andra kan ha fått mer ersättning än vad de hade rätt till, om Försäkringskassan inte har verkställt alla avstängningsdagar som de hade kunnat. När felaktiga utbetalningar upptäcks kan enskilda bli återbetalningsskyldiga, vilket kan få ekonomiska konsekvenser. Även beslut som verkställs i fel ordning eller på fel dagar, kan få

konsekvenser för den enskilde, bland annat att det kan bli svårare att förstå varför och när avstängningarna sker.

Tillämpningen av regelverket är ibland komplex, till exempel när avstängningsbeslut för programdeltagare som har fått många långa avstängningar i rad ska verkställas. Det gör att det kan vara svårt för enskilda att upptäcka att deras ärende inte har hanterats enligt regelverket. Försäkringskassan framförde i våra intervjuer att regelverkets komplexitet kan göra det svårt att tillämpa, och att de ser behov av förändringar av regelverket för att underlätta den praktiska hanteringen.

IAF riktar en anmärkning till Försäkringskassan för att

- avstängningar har pågått längre än 112 kalenderdagar räknat från den dag när avstängningen började gälla (kalenderspärren), vilket de inte ska enligt 6 kap. 11 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA)
- nya avstängningar har verkställts innan utgången av den senaste avstängningen, vilket de inte ska enligt 6 kap. 10 § andra stycket FEA
- det har ingått dagar i avstängningstiden som det inte skulle ha lämnats ersättning för om avstängningen inte hade skett, och som programdeltagaren heller inte har utfört förvärvsarbete under, vilket de inte ska enligt 6 kap. 10 § tredje stycket FEA
- de inte har verkställt alla avstängningsdagar i avstängningstiden som de haft möjlighet att verkställa
- ändringar av beslut om ersättning inte har hanterats rättssäkert och likvärdigt.

1.1.1 Försäkringskassan har verkställt avstängningsdagar efter kalenderspärren

Ärendegranskningen visar att Försäkringskassan i flera fall har verkställt avstängningsdagar efter den så kallade kalenderspärren på 112 dagar, vilket strider mot regelverket.¹ Vi har även kunnat identifiera flera fall i vår statistik- och tillsynsdata, där kalenderspärren verkar ha överträtts.

IAF bedömer att det finns risk för fel i Försäkringskassans nuvarande hantering av kalenderspärren, som innebär att handläggarna beräknar kalenderspärren helt manuellt och att kalenderspärren inte systematiskt dokumenteras i ärendet eller i systemstödet i övrigt. IAF bedömer att risken för fel är störst när Försäkringskassan hanterar ersättning för programdeltagare som har fått flera långa avstängningar i följd, särskilt om personen inte kontinuerligt har ansökt om ersättning. Regelverkets utformning gör att avstängningsbeslut ibland är möjliga att verkställa flera år efter händelsen som ligger till grund för den. Därför, menar IAF, kan det vara svårt för handläggaren att avgöra om det är aktuellt att beräkna kalenderspärren för tidigare avstängningsbeslut som varken har verkställts eller markerats som hanterade, när en

¹ 6 kap. 11 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA).

programdeltagare efter ett uppehåll ansöker om ersättning. Risken för felskrivningar ökar också med antalet avstängningar i följd som kalenderspärren ska beräknas för.

Av intervjuerna framgick det att en felskrivning vid manuella beräkningar kan medföra att beräkningen blir fel, särskilt i ärenden där programdeltagaren har fått flera sanktioner om 45 dagars avstängning. Flera handläggare efterfrågar ett systemstöd som automatiskt beräknar kalenderspärren och menar att det kan minska risken för fel.

IAF bedömer att ett förbättrat systemstöd skulle kunna minska risken för fel i beräkningen av kalenderspärren. En sådan funktion skulle också kunna bidra till att samtliga handläggare får en enhetlig bild av hur länge en avstängning kan verkställas.

1.1.2 Försäkringskassan har verkställt avstängningsbeslut i fel ordning

Ärendegranskningen visar att avstängningsbeslut i vissa fall har verkställts i fel ordning utifrån händelsedatumet, där ett senare avstängningsbeslut har hanterats före ett tidigare. På så sätt har Försäkringskassan verkställt nya avstängningar innan utgången av en tidigare avstängning, vilket strider mot regelverket². Vi har även kunnat identifiera fler fall i vår statistik- och tillsynsdatas, där avstängningsbeslut har verkställts i fel ordning.

Det händer att Arbetsförmedlingen meddelar Försäkringskassan om ett nytt avstängningsbeslut, med ett tidigare händelsedatum än ett tidigare meddelat avstängningsbeslut som Försäkringskassan redan har börjat verkställa. Handläggaren måste då justera datumen manuellt, för avstängningsdagar som redan har verkställts. Sådana justeringar kan enligt Försäkringskassan vara komplicerade, och riskerar att leda till felaktigt verkställda beslut.

IAF:s granskning visar att Försäkringskassan inte alltid justerar datum som de ska, vilket har medfört att avstängningsbeslut har verkställts i fel ordning. IAF anser att Försäkringskassan behöver säkerställa att avstängningarna verkställs i rätt ordning och att avstängningsdagar fastställs på den första möjliga dagen. IAF bedömer att det bland annat kan påverka tillämpningen av kalenderspärren om 112 dagar, om avstängningsbeslut verkställs i fel ordning. Skälet är att det kan vara oklart när avstängningstiden började.

² 6 kap. 10 § andra stycket FEA.

1.1.3 Försäkringskassan har verkställt avstängningsdagar som inte borde ha ingått i avstängningstiden

Ärendegranskningen visar att Försäkringskassan i vissa fall har räknat in dagar i avstängningstiden som enligt regelverket inte borde ha ingått. Det gäller dagar när personen varken arbetade eller skulle ha fått ersättning om ingen avstängning skett. Därför bedömer IAF att Försäkringskassans hantering har brustit i förhållande till regelverket.³ Vi har även kunnat identifiera fler fall i vår statistik- och tillsynsdatabas, där avstängningsbeslut har verkställts på dagar när personen i fråga inte skulle haft rätt till ersättning.

De dagar som vi bedömer inte borde ha ingått i avstängningstiden är dagar när personen enligt vår bedömning inte skulle ha haft rätt till ersättning. Det vanligaste var att personen hade haft olovlig frånvaro, vilket hade lett till en sanktion. Vi har också sett fall där avstängningstiden omfattar dagar då personen inte har ansökt om ersättning.

Avstängningar som avser olovlig frånvaro skiljer sig från andra sanktionsgrunder genom att de inte går att verkställa på händelsedatumet för sanktionen. Därför bedömer IAF att risken för fel skulle kunna vara större för de avstängningarna. IAF bedömer att Försäkringskassan skulle kunna underlätta för handläggarna att hantera ärendena enligt regelverket, till exempel genom att öka handläggarnas kompetens eller utveckla systemstödet så att det blir lättare att göra rätt.

1.1.4 Försäkringskassan har inte verkställt alla avstängningsdagar som var möjliga att verkställa

Ärendegranskningen visar att Försäkringskassan i vissa fall inte har verkställt alla avstängningsdagar som enligt regelverket var möjliga att verkställa.

I några av fallen har Försäkringskassan börjat verkställa avstängningsdagar, men sedan inte genomfört verkställandet helt, trots att personen i fråga har ansökt om ersättning och kalenderspärren inte har inträffat. Det har ibland inneburit att ersättning betalats ut felaktigt. I andra fall har handläggaren i stället börja verkställa ett senare avstängningsbeslut. Det gör det svårare för oss att bedöma om personen i slutändan har fått mer ersättning än hen annars skulle ha fått. I den här granskningen har vi dock bedömt att det har handlat om en felaktig utbetalning, eftersom fler dagar hade kunde verkställas i det aktuella avstängningsbeslutet och för att det i förlängningen kan ha lett till att personen har fått mer ersättning än vad hen hade rätt till.

³ 6 kap. 10 § tredje stycket FEA.

IAF bedömer att en bidragande orsak till bristen kan vara felaktiga markeringar i systemstödet, som handläggarna gör manuellt. Markeringen innebär att det inte kommer att framgå att det finns ett beslut om avstängning som skulle kunna ha betydelse för rätten till ersättning, för handläggaren som hanterar nästa ansökan om ersättning. Det kan leda till felaktiga beslut. IAF konstaterar att felaktiga markeringar riskerar leda till att även den maskinella handläggaren⁴ fattar felaktiga beslut, eftersom den förutsätter att det inte finns någon avstängning att hantera.

IAF bedömer att risken för att avstängningar felaktigt registreras som färdighanterade skulle kunna minska om Försäkringskassans systemstöd förbättrades. Antingen kan man göra det enklare för handläggare att registrera rätt eller låta systemstödet automatiskt visa om avstängningen är färdighanterad baserat på informationen i ärendet.

1.1.5 Bristande rättssäkerhet och likabehandling vid ändring av beslut om ersättning

Under 2024 ändrade Försäkringskassan förfarandet när ett beslut om beviljad ersättning kunde ändras. Tidigare ändrade Försäkringskassan beslut om ersättning, om de under perioden från det att beslutet har fattats till det att ersättningen faktiskt har betalats ut fick veta att personen hade blivit avstängd och det påverkade rätten till ersättning. Enligt socialförsäkringsbalken får beslut inte ändras till den försäkrades nackdel efter att förmånen förfallit till betalning. I slutet av 2023 bekräftade en dom i Högsta förvaltningsdomstolen att förmånen förfaller till betalning redan vid meddelandet av beslutet. Försäkringskassan började följa denna praxis först efter sommaren 2024. Fram till dess fortsatte de att ändra beslut om ersättning trots att beslutet redan hade meddelats. I november 2024 ändrades bestämmelser i FEA, vilket gjorde det möjligt för Försäkringskassan att ändra beslut om ersättning för programdeltagare fram till dess att ersättning har betalats ut.

IAF bedömer att Försäkringskassans hantering av ändringar av beslut om ersättning har brustit under en längre period när de inte följde rådande praxis. Dessutom har hanteringen inneburit att lika ärenden har hanterats olika. Dels varierade Försäkringskassans riktlinjer för hur handläggarna skulle tillämpa regelverket under perioden, dels var det osäkert om handläggarna skulle följa praxis eller Försäkringskassans rutin. Det har lett till att vissa handläggare har följt praxis, medan andra har utgått från rutinen, vilket har gett olika utfall för programdeltagare, enligt våra intervjuer med Försäkringskassan. IAF anser att det är mycket viktigt att handläggarna får tydliga riktlinjer som också är i linje med regelverk och rådande praxis.

⁴ Se mer om maskinella handläggaren i avsnitt 4.3.

1.2 Felaktiga utbetalningar förekommer och orsakas ibland av Försäkringskassan

Enligt vår definition i den här granskningen kan felaktiga utbetalningar av ersättning dels bestå av att Försäkringskassan har betalat ut för mycket ersättning, dels av att de har betalat ut för lite ersättning. I ärendegranskningen har vi bedömt att felaktiga utbetalningar av ersättning förekommer i närmare hälften av de granskade ärendena. I de flesta fallen bedömer vi att den felaktiga utbetalningen beror på att Försäkringskassan har handlagt ärendet fel, medan vi i en del av fallen bedömer att Försäkringskassans beslut att betala ut ersättning var korrekt baserat på den information som fanns tillgänglig vid beslutstillfället. I vissa fall upptäckte Försäkringskassan att ersättning hade betalats ut felaktigt i samband med att de försåg oss med underlag till ärendegranskningen och åtgärdade det då.

IAF bedömer att alla brister som vi har identifierat i granskningen och som vi beskriver i avsnitt 1.1, innebär en risk för felaktiga utbetalningar. Där resonerar vi också kring att en del fel – och eventuella felaktiga utbetalningar till följd av dem – skulle kunna förebyggas

- om systemstöden utformades så att det blev enklare för handläggaren att göra rätt
- genom kompetensutveckling för handläggarna
- genom korrekta och tydliga riktlinjer för handläggningen.

Vi bedömer att även Arbetsförmedlingen i viss mån kan bidra till felaktiga utbetalningar av ersättning, om det tar lång tid för Arbetsförmedlingen att fatta beslut om avstängning. Försäkringskassan verkställer dock även interimistiska beslut från Arbetsförmedlingen, vilket vi bedömer borde minska risken för felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan lyfte i våra intervjuer att sena avstängningsbeslut från Arbetsförmedlingen är en av de största orsakerna till felaktiga utbetalningar. De såg ett behov av ett bättre samarbete med Arbetsförmedlingen för att minska retroaktiva beslut och förbättra informationsflödet mellan myndigheterna.

Som vi beskriver i avsnitt 1.1 kan felaktiga utbetalningar få konsekvenser både för den enskilda och för välfärdssystemen i stort. Den enskilda drabbas negativt om Försäkringskassans hantering leder till att hen går miste om ersättning som hen har rätt till enligt regelverket. När det gäller de fall där för mycket ersättning har betalats ut, kan det vara svårt för den enskilda att betala tillbaka den felaktigt utbetalda ersättningen. Eftersom Försäkringskassan inte får tillbaka redan inbetald skatt till Skatteverket, behöver personen i fråga betala tillbaka både ersättningen och den avdragna skatten, alltså ett större belopp än det hen har fått utbetalt. En del felaktigt utbetald ersättning återkrävs inte, och en del av det som återkrävs betalas inte tillbaka. Därför anser IAF att det är viktigt att Försäkringskassan, i samverkan med

andra relevanta aktörer, i så stor utsträckning som möjligt förhindrar att felaktiga utbetalningar görs från början.

1.3 Försäkringskassan arbetar för att nå rättssäker handläggning och har en strukturerad process för stöd

Granskningen visar att Försäkringskassan arbetar på flera sätt för att handläggarna ska ha det stöd de behöver för att hantera ärenden enligt regelverket, och för att kontrollera att handläggningen håller hög kvalitet. Vissa handläggare efterfrågar mer kontinuerlig kompetensutveckling för att säkerställa en rättssäker och enhetlig tillämpning av regelverket. Det framgick av intervjuerna som vi har genomfört i granskningen. Chefen och verksamhetsutvecklaren uppgav att verksamheten har ett konstant kvalitetsarbete. De lyfte också att de ser risker för att beslut ska verkställas felaktigt, risker som de följer upp och hela tiden försöker hitta åtgärder för att förhindra.

IAF bedömer, baserat på resultaten från våra intervjuer, att det finns en strukturerad process för att hantera svårigheter i ärenden och att Försäkringskassan på flera sätt arbetar för att nå enhetlighet och rättssäkerhet i handläggningen. Försäkringskassan genomför olika kontroller där fel i handläggningen kan upptäckas. Baserat på resultaten av vår granskning bedömer vi dock att det finns möjlighet för Försäkringskassan att utveckla kontrollen av om verkställanden av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut sker enligt regelverket. Hälften av ärendena i ärendegranskningen bestod av riktade urval av ärenden som vi av olika anledningar bedömde hade större risk för fel. Försäkringskassan har i granskningen konstaterat att IAF:s riktade urval var mycket träffsäkra⁵ och att de bedömde att det fanns fel i nästan alla de ärendena. De lyfte också fram att de borde kunde göra liknande urval som vi har gjort för att hitta fel i handläggningen, och att de har tagit frågan vidare i organisationen. IAF instämmer i att Försäkringskassan borde kunna använda statistikuppgifter på liknande sätt som vi har gjort, och ser positivt på att de undersöker frågan vidare.

Handläggarna som arbetar med att verkställa Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut är utspridda på flera enheter och orter. IAF menar att det skulle kunna innebära en risk för att handläggningen skiljer sig mellan de olika enheterna, om det finns skillnader i till exempel kompetensutvecklingsinsatser eller stödet i handläggningen. Det är däremot inte något som vi har undersökt inom ramen för granskningen. Baserat på resultaten av intervjuerna kan dock IAF konstatera att det pågår arbete för att förebygga sådana eventuella skillnader. Det finns till exempel forum där representanter från olika enheter och kontor diskuterar svårigheter i

⁵ Mejl från Försäkringskassan, 2024-10-03.

handläggningen, för att hanteringen ska bli mer lika. IAF konstaterar att det är viktigt att handläggningen är enhetlig oavsett hur Försäkringskassan väljer att organisera arbetet.

1.4 Försäkringskassans beslut behöver bli mer korrekta och tydliga

Granskningen visar att det förekommer brister i vissa av Försäkringskassans beslut till ersättningssökande. Flera av felen är slarvfel, till exempel att det står fel ersättningsform eller att handläggaren inte har ändrat förifylld text i beslutsmallarna. IAF bedömer att sådana brister i besluten kan göra dem svåra för programdeltagarna att förstå och att det kan påverka förtroendet för Försäkringskassan negativt. Det finns också allvarligare brister där beslut inte följer regelverket, till exempel att avstängningsdagarna har verkställts på fel sätt eller att fel avstängningsbeslut har verkställts. IAF anser att Försäkringskassan behöver säkerställa att besluten är korrekta i sak, är tydligt formulerade och innehåller rätt information.

1.5 Långa avstängningskedjor skapar utmaningar

IAF:s granskning visar att en stor andel av avstängningsbesluten från 2023 ännu inte har verkställts. Hittills har samtliga dagar verkställts i 43 procent av besluten, och totalt sett har 28 procent av de beslutade avstängningsdagarna verkställts. En betydande del av besluten kan inte längre verkställas eftersom kalenderspärren har inträffat.

IAF bedömer att den vanligaste orsaken till att avstängningsbeslut inte verkställs är att personen inte ansöker om ersättning. För att Försäkringskassan ska kunna verkställa ett avstängningsbeslut måste en ansökan om ersättning ha skickats in. Enskilda kan ha en fördel av att ansöka om ersättning även om de vet att de inte får någon utbetalning, eftersom de då kan få ersättning tidigare än om de väntar tills kalenderspärren inträffar. IAF konstaterar att det inte är säkert att arbetssökande känner till det, eftersom det kräver god kunskap om regelverket.

Vi har i den här granskningen inte undersökt orsakerna till att programdeltagare inte ansöker om ersättning. Vi bedömer dock att det både handlar om personer som inte ansöker om ersättning eftersom de inte längre deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, och personer som inte ansöker om ersättning trots att de fortfarande deltar i programmet. I det senare fallet har Försäkringskassan i våra intervjuer ställt sig frågan om personerna faktiskt deltar i programmet och, i så fall, på vilka grunder.

En annan faktor som bidrar till att avstängningsbeslut inte verkställs är att vissa programdeltagare får många avstängningar på 45 dagar i följd. Statistiken i granskningen visar att det i slutet av januari 2025 fanns avstängningar från 2017 som fortfarande kunde verkställas, och vissa avstängningar kan teoretiskt sett vara möjliga att verkställa ända till 2037. Försäkringskassan har i intervjuer lyft fram svårigheter med att avstängningar staplas på varandra och kan verkställas långt efter den händelse som låg till grund för beslutet. Chefen och verksamhetsutvecklaren har även uttryckt att vissa delar av regelverket för sanktioner inte fungerar optimalt, och att Försäkringskassan därför har framfört till regeringen att regelverket kan behöva förändras. Det framgår även av en rapport som Försäkringskassan nyligen har publicerat.⁶

IAF bedömer att det kan vara relevant att analysera om vissa delar av regelverket behöver förändras för att bli mer ändamålsenliga. För en sådan analys skulle det vara intressant att kartlägga varför vissa programdeltagare får upprepade sanktioner och varför enskilda som kan ha rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning inte ansöker om sådan ersättning.

IAF konstaterar att nya bestämmelser i FEA, som träder i kraft i oktober 2025, kan komma att innebära att antalet sanktioner för programdeltagare ökar. I dag lägger Arbetsförmedlingen samman flera fall av misskötsamhet, förlängning av tid i arbetslöshet eller orsakande av arbetslöshet om de inte ännu har fattat beslut om ett föregående fall när ett nytt inträffar. I de nya bestämmelserna kommer sådan sammanläggning regleras i förordningen. Sammanläggningen ska dock bara göras om det nya sanktionsgrundande förhållandet har inträffat innan programdeltagaren har informerats av Arbetsförmedlingen om att hen kan komma att varnas eller stängas av från rätt till ersättning.⁷ IAF bedömer att det även kan påverka hur stor andel av avstängningsbesluten som Försäkringskassan kan verkställa.

Vi har i granskningen inte gått närmare in på varför andelen verkställda beslut skiljer sig mellan ersättningsformerna eller mellan kvinnor och män. Det skulle ha krävt en mer omfattande statistisk analys. Baserat på vad vi har sett i granskningen kan vi dock resonera kring möjliga orsaker. IAF:s statistik visar att andelen avstängningsbeslut som verkställs är högst inom etableringsersättningen, följt av aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. Statistiken visar också att fler av avstängningarna avser män än kvinnor, och att kvinnors avstängningar verkställs i något högre grad än mäns. Tidigare rapporter från IAF har visat att män får fler sanktioner än kvinnor och

⁶ Försäkringskassan. Svar på regeringsuppdrag. Rapport – Förslag på mindre regeländringar som kan minska felaktiga utbetalningar, göra det enklare för enskilda att göra rätt och effektivisera handläggningen inom socialförsäkringen.

⁷ 6 kap. 9 a § förordningen om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Om det finns särskilda skäl får sanktionsgrundande förhållanden läggas samman även efter att sökanden har informerats av Arbetsförmedlingen.

att det även finns skillnader mellan ersättningsformerna.⁸ Vi bedömer att skillnaderna i andelen verkställda avstängningar både skulle kunna förklaras av att enskilda ansöker om ersättning i olika utsträckning, och av att det är olika vanligt med upprepade avstängningar i olika grupper. Det gäller skillnaderna mellan ersättningsformerna såväl som skillnaderna mellan kvinnor och män. Vi kan inte utesluta att det även finns andra förklaringar. Det behöver undersökas vidare vilka orsaker som ligger bakom skillnaderna mellan ersättningsformerna och mellan olika grupper av ersättningstagare.

1.6 Försäkringskassan måste säkerställa att ersättningsbeslut är korrekta

I vår intervju med en chef och en verksamhetsutvecklare på Försäkringskassan framkom att Försäkringskassan ibland beslutar om lägre ersättning än vad personen sannolikt har rätt till. Bakgrunden är att a-kassorna inte alltid lämnar information om att en person har uppfyllt ett arbetsvillkor enligt den överenskommelse som finns mellan a-kassorna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Försäkringskassan förklarade att de inte alltid agerar på information som påverkar en persons rätt till ersättning, om informationen inte har kommit in på det överenskomna sättet. Ett uppfyllt arbetsvillkor gynnar personen. Om Försäkringskassan inte tar hänsyn till den informationen kan det resultera i att de fattar ett felaktigt beslut till personens nackdel. Försäkringskassan lyfte också fram att det finns skillnader i hur handläggare hanterar sådana situationer.

IAF anser att Försäkringskassan måste säkerställa att ersättningsbesluten är korrekta, och att den utbetalda ersättningen motsvarar vad personen har rätt till. IAF bedömer att Försäkringskassan, tillsammans med a-kassorna och Arbetsförmedlingen, behöver se till att den bristande informationsöverföringen dem emellan inte påverkar rättssäkerheten och likabehandlingen för enskilda och inte leder till felaktiga utbetalningar.

1.7 Svårt för IAF att bedöma konsekvenserna av ändrade handlägningsrutiner

I våra intervjuer med Försäkringskassan framgick att de i oktober 2024 ändrade sin process för ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, som beskriver hur den praktiska handläggningen ska gå till och i vilken ordning olika moment ska göras. Förändringen syftade till att effektivisera processen och innebär att

⁸ Se till exempel IAF, rapport 2023:9, Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2022.

handläggarna nu ska fastställa avstängningstiden utan att beräkna ersättning för avstängningsdagarna. För att kunna fastställa en avstängningsdag räcker det att handläggaren har bedömt att deltagaren uppfyller villkoren för ersättning för den dagen. Steget att fastställa avstängningstiden ligger nu först i processen, i stället för sist som det gjorde i den tidigare processen.

Vissa handläggare ansåg att förändringen av processen innebar att Försäkringskassan inte längre säkerställer att programdeltagare skulle ha haft rätt till ersättning eller har förvärvat arbetat den dagen som avstängningen avser, och att det därför är oklart om avstängningsdagarna faktiskt ingår i avstängningstiden.

IAF har svårt att bedöma vilka konsekvenser förändringen av processen har fått eller skulle kunna få. Förändringen gjordes efter vår ärendegranskning, så de ärenden som vi har granskat är handlagda enligt den tidigare processen. Vi kan dock konstatera att förändringen ledde till en osäkerhet hos vissa handläggare, eftersom de upplevde att det var oklart hur tillämpningen stämde överens med FEA och att de saknade information om det.

1.8 Försäkringskassan ska redogöra för åtgärder

Som ett led i IAF:s uppföljning ska Försäkringskassan skriftligt redogöra för vilka åtgärder Försäkringskassan har vidtagit med anledning av de brister som vi redovisar i avsnitt 1.1. Redogörelsen ska skickas till IAF senast den 15 september 2025.

2 Resultat

I det här kapitlet redovisar vi resultaten av den granskning som vi har genomfört av Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut. Vi redogör också löpande för de regelverk som är relevanta för resultaten.

Resultaten baseras på en ärendegranskning av 100 ärenden, varav 50 ärenden är slumpmässigt utvalda och 50 ärenden avser riktade urval av ärenden där vi har bedömt att det finns större risk för fel. Om inget annat anges handlar resultatet från ärendegranskningen om samtliga 100 ärenden. Resultaten baseras också på intervjuer som vi har genomfört med Försäkringskassan och statistik från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Resultaten redovisas tematiskt.

2.1 Översikt av ärendena i ärendegranskningen

När Arbetsförmedlingen har fattat ett beslut om att en programdeltagare som fick eller hade möjlighet att få ersättning ska stängas av från ersättning i ett visst antal dagar, ska Försäkringskassan besluta vilka dagar som ska ingå i avstängningsperioden och verkställa beslutet. För att Försäkringskassan ska kunna verkställa ett beslut om avstängning, måste programdeltagaren dels ansöka om ersättning, dels uppfylla villkoren för rätt till ersättning.

I de här avsnitten redovisar vi om Försäkringskassan har verkställt rätt dagar och rätt antal dagar i ärendena som vi har granskat. Resultatet bygger på en ärendegranskning av 50 slumpmässigt utvalda ärenden och 50 ärenden där vi har bedömt att det finns en större risk för fel.

2.1.1 47 av 50 slumpmässigt utvalda ärenden hade rätt dagar och rätt antal dagar verkställda

I ärendegranskningen var 50 av ärendena slumpmässigt utvalda ärenden för personer som enligt uppgifterna i vår databas hade ansökt om ersättning för någon av dagarna under avstängningstiden. Vi bedömer att Försäkringskassan har verkställt rätt avstängningsdagar och rätt antal avstängningsdagar i 47 av 50 ärenden. I 37 av de 47 ärendena hade ingen ersättning hunnit betalas ut. Försäkringskassan kunde alltså ta hänsyn till avstängningen och börja verkställa beslutet i samband med att de hanterade ansökan om ersättning för den aktuella perioden. I resterande 10 ärenden hade ersättningen helt eller delvis hunnit betalas ut. Försäkringskassan verkställde då besluten genom att dra av den felaktigt utbetalda ersättningen från en kommande utbetalning, så kallad kvittning, i 8 ärenden och återkrav i 2 ärenden. Vi bedömer att

Försäkringskassan inte hade orsakat någon av dessa felaktiga utbetalningar genom sin handläggning.

2.1.2 16 av 50 ärenden med större risk för fel hade rätt dagar och rätt antal dagar verkställda

De resterande 50 utvalda ärendena som ingick i ärendegranskningen var ärenden där vi bedömde att risken för fel var större. Av de här ärendena bedömer vi att Försäkringskassan har verkställt rätt avstängningsdagar och rätt antal avstängningsdagar i 16 av 50 ärenden. I 13 av de 16 ärendena hade ingen ersättning hunnit betalas ut. I resterande 3 ärenden hade Försäkringskassan verkställt beslutet genom helt eller delvis återkrav. Det vanligaste för ärenden där vi bedömt att risken för fel var större är alltså att Försäkringskassan inte har verkställt rätt dagar och rätt antal dagar.

2.1.3 Försäkringskassan upptäckte fel i nästan hälften av alla ärenden som IAF har valt att granska

Försäkringskassan redogjorde i samband med att de försåg oss med underlag för ärendegranskningen, att de direkt hade gjort rättningar av fel som de hade upptäckt i vissa ärenden, och att de hade för avsikt att åtgärda upptäckta fel i andra ärenden. Det gällde 3 av 50 av de slumpmässigt utvalda ärendena, och 40 av de 50 ärendena där vi bedömde att risken för fel var större. Det motsvarar 43 procent av samtliga ärenden. Åtgärderna innefattade bland annat ändringar av felaktiga registreringar i ärendehanteringssystemet och återkrav av utbetald ersättning.

2.2 Avstängningsdagar har verkställts efter kalenderspärren har inträffat

En avstängning får inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från den dag när den började gälla, vilket är från händesdatumet för sanktionen eller från utgången av avstängningstiden för en föregående sanktion som pågick när den aktuella inträffade.⁹ Det kallas för en kalenderspär. Om programdeltagaren inte ansöker om ersättning för någon eller några av de 112 kalenderdagarna eller inte har rätt till ersättning, kan Försäkringskassan inte verkställa beslutet om avstängning från ersättning.

I ärendegranskningen har vi sett fall där Försäkringskassan har verkställt avstängningsdagar efter det att 112 kalenderdagar har passerat. Vi har sett ärenden

⁹ 6 kap. 11 § FEA.

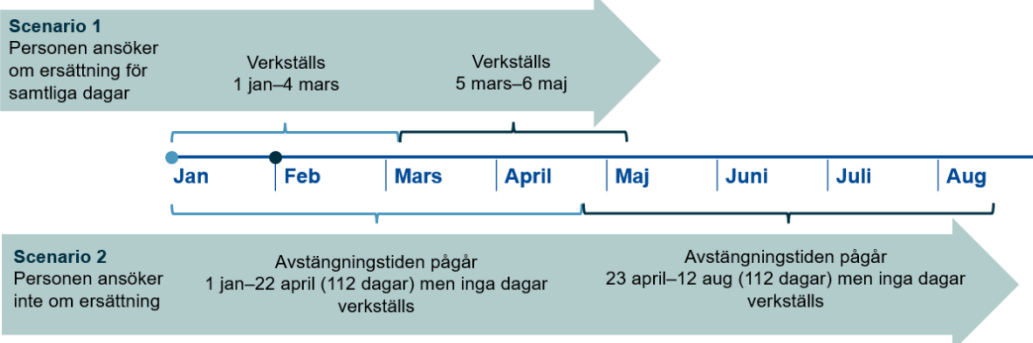
där vi kan konstatera att Försäkringskassan har räknat fel på när kalenderspärren ska börja gälla. Vi har också sett ärenden där de har missat att ta hänsyn till kalenderspärren. Det har hänt att avstängningsdagarna har verkställts ungefär ett år efter att kalenderspärren började gälla.

Kalenderspärren – ett fiktivt exempel

I figuren nedan illustrerar vi hur avstängningstiden påverkas av om en programdeltagare ansöker om ersättning eller inte. I det här fiktiva exemplet har en person fått två avstängningar om 45 dagar, en med händelsedatum 1 januari och en med händelsedatum 1 februari. Personen har deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program samtliga dagar under året.

Verkställande för en person som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program samtliga dagar

- 45 dagars avstängning med händelsedatum 1 jan
- 45 dagars avstängning med händelsedatum 1 feb



I **scenario 1** tänker vi oss att personen har ansökt om ersättning för samtliga måndagar till fredagar från den 1 januari. Det innebär att Försäkringskassan direkt kan börja verkställa avstängningen med händelsedatumet 1 januari. Den 4 mars har alla 45 avstängningsdagar verkställts. Eftersom den andra avstängningen inträffade under en pågående avstängning, ska den gälla från och med utgången av den föregående. Avstängningen med händelsedatum den 1 februari börjar därför gälla den 5 mars. Personen fortsätter att ansöka om ersättning, och Försäkringskassan verkställer avstängningen. Efter den 6 maj kan personen få ersättning igen, eftersom båda avstängningarna har verkställts.

I **scenario 2** tänker vi oss att personen också deltar i programmet, men inte ansöker om ersättning. Det innebär att Försäkringskassan inte kan börja verkställa avstängningen med händelsedatumet 1 januari. Den 22 april har det gått 112 kalenderdagar sedan avstängningen började gälla, och det är inte längre möjligt att verkställa avstängningsbeslutet. Avstängningen med händelsedatum den 1 februari börjar gälla den 23 april. Personen ansöker fortfarande inte om ersättning. Den 12 augusti har det gått 112 kalenderdagar sedan avstängningen började gälla, och det är inte längre möjligt att verkställa avstängningsbeslutet. Efter det kan personen få ersättning igen, eftersom kalenderspärren har inträffat.

Exemplet visar att tiden till att kunna få ersättning igen efter två 45 dagars avstängningar, är kortare om personen ansöker om ersättning än om hen inte gör det. Exemplet visar också hur det kan komma sig att avstängningar kan verkställas långt efter händelsedatumet, när flera 112-dagarsperioder följer efter varandra.

2.2.1 Statistik om avstängningar som har verkställts efter kalenderspärren

Vi har undersökt hur ofta Försäkringskassan har verkställt avstängningsbeslut efter att kalenderspärren har inträffat. Undersökningen bygger på uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Vi har analyserat frågan på två sätt: dels antalet beslut med mer än 112 dagar mellan första och sista avstängningsdagen, dels antalet beslut där avstängningsdagar verkställdes efter beräknad kalenderspär.

2.2.1.1 Beslut med mer än 112 dagar mellan första och sista avstängningsdagen

Det första sättet var att räkna fall där Försäkringskassan verkställde avstängningsbeslut så att tidsintervallet mellan den första och den sista avstängningsdagen var mer än 112 kalenderdagar. Vi utgick från alla beslut där den senaste verkställda dagen inträffade under 2023, totalt närmare 86 000 beslut.

I knappt 180 av besluten gick det mer än 112 dagar mellan den första och den senaste avstängningsdagen. Det längsta tidsintervallet var drygt två år. Det största antalet dagar som verkställdes mer än 112 dagar efter den första dagen var 44.

2.2.1.2 Beslut där avstängningsdagar verkställdes efter beräknad kalenderspär

Det andra sättet var att utgå från perioder när avstängningsbeslut var möjliga att verkställa. Vi beräknade perioderna utifrån uppgifter i vår databas och begränsade urvalet till beslut som kunde verkställas till och med 2023 och där Försäkringskassan har verkställt minst en dag. Detta omfattade närmare 82 000 beslut.

I drygt 160 av dessa beslut verkställdes avstängningsdagar mer än 112 kalenderdagar efter att avstängningstiden började, alltså efter kalenderspärren. I det längsta fallet var det drygt 1,5 år från det att kalenderspärren inträffade till den senast verkställda dagen. Det högsta antalet dagar som verkställdes mer än 112 dagar efter kalenderspärren var 42.

2.2.1.3 Totalt antal beslut

Vissa fall förekommer i båda analyserna, alltså både där det gick mer än 112 dagar mellan första och sista avstängningsdagen samt där verkställandet skedde efter kalenderspärren som vi har beräknat. Det totala antalet unika avstängningsbeslut är drygt 300.

2.2.2 Handläggare efterfrågar enklare sätt att beräkna kalenderspärren

I våra intervjuer var beräkningen av kalenderspärren något som handläggare lyfte fram som ett utvecklingsområde för att göra handläggningen enklare eller för att

minska risken för fel. Det gäller särskilt ärenden där programdeltagaren har fått flera sanktioner som innebär avstängning i 45 dagar.

Det finns en mall som handläggarna kan använda för att beräkna kalenderspärren i ett kalkylprogram, genom att manuellt mata in uppgifterna som behövs för beräkningen. Handläggare beskrev att det finns risker med den manuella hanteringen, eftersom en felskrivning gör att beräkningen blir fel. De berättade att det i sin tur kan leda till att enskilda stängs av för få eller för många dagar. Flera handläggare efterfrågade en funktion i systemstödet för att kunna beräkna kalenderspärren. Fördelar med det som de beskrev var att risken för skrivfel skulle minska och att alla handläggare som hanterar en persons ärenden skulle få samma bild av hur länge avstängningen eller avstängningarna kan verkställas. Ett annat förslag var att utveckla systemstödet så att det går att kopiera in uppgifterna i mallen i stället för att behöva skriva i dem för hand. Några handläggare tyckte att det nuvarande tillvägagångssättet fungerar bra.

Handläggarna uppgav i intervjuerna att deras beräkning av kalenderspärren generellt inte sparas eller dokumenteras i ärendet. Om det är aktuellt behöver beräkningen göras om nästa gång personen i fråga ansöker om ersättning. Någon handläggare uppgav dock att hen ibland sparar en bild av beräkningen i ärendet, för att visa hur hen har kommit fram till ett visst datum. Andra handläggare uppgav att de dokumenterar datum för kalenderspärren om det påverkar ärendet. Det kan till exempel vara om datumet inträffar under den aktuella månaden, och därför påverkar hur många dagar som kan verkställas i ett avstängningsbeslut eller vilket datum som nästa avstängningsbeslut ska börja verkställas i stället.

2.3 Avstängningsdagar har verkställts när personen inte hade rätt till ersättning

En avstängning kan verkställas på dagar för vilka personen annars skulle haft rätt till ersättning om avstängning inte hade skett och på dagar när personen har förvärvsarbetat.¹⁰ I regel är en förutsättning för att programdeltagare ska ha rätt till ersättning en viss dag, att de deltar i programmet.¹¹ För att ett verkställande ska kunna göras, behöver personen skicka in en ansökan som innehåller de uppgifter som Försäkringskassan behöver för att kunna bedöma rätten till ersättning.¹²

¹⁰ 6 kap. 10 § tredje stycket FEA.

¹¹ 2 kap. 1, 10, 12 §§ FEA. Undantag när man kan ha rätt till ersättning trots förhinder att delta i insatser som ingår i programmet finns i 4 kap. FEA.

¹² 10 kap. 2 § första stycket FEA.

Vår ärendegranskning visar att det förekommer ärenden där Försäkringskassan har verkställt avstängningsbeslut på dagar när personen varken arbetade eller skulle ha fått ersättning om ingen avstängning skett.

En del av ärendena handlar om att Försäkringskassan har verkställt avstängningsdagar på dagar när personen i fråga hade olovlig frånvaro, och därför inte hade rätt till ersättning. Om programdeltagare har fått en sanktion för att de inte har deltagit i en insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet,¹³ innebär det att de har varit helt eller delvis frånvarande under händelsedatumet för sanktionen, och att de inte i regelverkets mening har haft några godtagbara skäl för det. Frånvaron har alltså varit olovlig, vilket innebär att personen inte hade rätt till ersättning under händelsedatumet.¹⁴ Därför kan händelsedatumet inte vara en avstängningsdag.

I vår ärendegranskning har vi sett att sådana dagar i vissa fall ändå har ingått i avstängningstiden. Bland dem fanns ärenden som vi särskilt hade valt ut eftersom uppgifter i vår statistik- och tillsynsdatabas indikerade att händelsedatumet för avstängningen hade fastställts som en avstängningsdag, trots att avstängningen gällde att personen inte hade deltagit i programmet den dagen.

Det fanns också ärenden där Försäkringskassan hade fastställt dagar som avstängningsdagar, som personen varken hade ansökt om eller hade rätt till ersättning för.

Det förekommer också att Försäkringskassan har fastställt vilka dagar som ska ingå i verkställandet på ett korrekt sätt, men registrerat fel dagar i systemstödet.

2.3.1 Statistik om avstängningar som har verkställts när personen hade olovlig frånvaro

Vi har undersökt hur ofta Försäkringskassan har verkställt avstängningsdagar på händelsedatumet för sanktioner som gäller att programdeltagaren utan godtagbart skäl inte hade deltagit i programmet. Som vi beskriver i avsnitt 2.3 borde det inte vara möjligt, eftersom personen inte annars hade haft rätt till ersättning då på grund av den olovliga frånvaron.

Undersökningen bygger på uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatabas. Vi har utgått från alla avstängningsbeslut med händelsedatum under 2023, som gällde att programdeltagaren utan godtagbart skäl inte hade deltagit i programmet, och

¹³ 6 kap. 2 § första stycket 4 FEA.

¹⁴ Det gäller även om programdeltagaren bara delvis var frånvarande, vilket framgår av 10 kap. 7 § FEA.

begränsat urvalet till beslut där Försäkringskassan har verkställt minst en dag. Totalt omfattar det närmare 20 000 beslut.

I nästan 300 av de besluten har Försäkringskassan verkställt en avstängningsdag på händelsedatumet. I de flesta av de fallen (76 procent) var det sanktionen om att personen utan godtagbart skäl inte hade deltagit i programmet, som verkställdes på händelsedatumet. I resten av fallen (24 procent) var det ett annat avstängningsbeslut.

2.3.2 Ändringar i handläggprocessen medför risker för felaktigt verkställt avstängningsbeslut enligt handläggare

Av intervjuerna framgår att Försäkringskassan har ändrat rutinen för hur man hanterar avstängningsbeslut i relation till beräkningen av ersättningen och deltagarnas rätt till ersättning. Flera handläggare berättar att enligt den tidigare processen låg avstängningen sist i ordningen och beslutades efter att all information om ersättning och arbetstid fastställts. Utifrån den nya processen, som infördes i slutet av oktober 2024, tar handläggare ställning till avstängningen tidigare i processen, direkt efter bedömningen av rätt till ersättning och eventuell frånvaro. Det innebär att avstängningen enligt den nya processen sker innan ersättningens storlek är fastställd, vilket gör att det är svårare att säkerställa om en person skulle ha haft rätt till ersättning eller har förvärvat arbetat just den dagen som avstängningen avser. I en av intervjuerna ansåg några handläggare att den nya processen inte följer förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA), eftersom det finns en risk att enskilda får avstängning på dagar som inte borde vara avstängningsdagar. De menade att det kan leda till felaktiga beslut, till fördel för deltagarna. De ansåg att förändringen av processen hade gjorts på bekostnad av rättssäkerheten och efterfrågade ett internt förtydligande av på vilket sätt den nya hanteringen följer förordningen. Enligt några handläggare skapar den nya processen oklarheter och förvirring i handläggningen.

Av intervjun med verksamhetsutvecklaren och chefen framgick det att förändringen syftade till att effektivisera processen, så att ersättningens storlek inte behöver beräknas om dagen ska fastställas som en avstängningsdag. Avstängningsdagen ska dock vara en dag där deltagaren uppfyller villkoren för ersättning.

Försäkringskassan bedömde det som ett internt problem att det fanns olika uppfattningar om förändringen av processen. De har uppgett att ändringen har granskats av deras rättsliga stöd och att de i dagsläget bedömer att det inte finns något behov av ytterligare förtydliganden.¹⁵

¹⁵ Mejl från Försäkringskassan i samband med faktagranskning, 2025-03-13.

2.4 Avstängningsbeslut har verkställts i fel ordning och om vartannat

En avstängning ska gälla från och med den dag när grunden för avstängningen inträffade.¹⁶ Om ett förhållande som medför avstängning inträffar under en pågående avstängning, ska dock den nya avstängningen gälla från utgången av den föregående.¹⁷ Det innebär att avstängningsbeslut ska verkställas i ordning efter händesdatumet och ett beslut måste hanteras klart innan nästa beslut ska börja verkställas. Ett beslut är färdighanterat antingen när alla dagar är verkställda eller när kalenderspärren har inträffat.

Ärendegranskningen visar att det förekommer att Försäkringskassan har verkställt avstängningsbeslut i fel ordning. Till exempel har handläggare börjat verkställa ett avstängningsbeslut trots att det finns återstående dagar i ett föregående avstängningsbeslut där kalenderspärren inte har inträffat.

Det förekommer också att avstängningsdagar i olika avstängningsbeslut har verkställts om vartannat, alltså att avstängningsdagar i ett avstängningsbeslut har verkställts både före och efter avstängningsdagar i ett annat avstängningsbeslut. I ärendegranskningen såg vi till exempel att ett avstängningsbeslut med ett senare händesdatum redan hade börjat verkställas när Försäkringskassan fick kännedom om ett avstängningsbeslut med ett tidigare händesdatum. Beslutet med det tidigare händesdatumet verkställdes då före de redan verkställda dagarna genom återkrav, och fortsatte sedan verkställas efter dem.

Det vi beskriver ovan handlar om fall där avstängningsbeslut har verkställts i fel ordning, men i ärendegranskningen såg vi även ett fall där avstängningsdagarna inom ett avstängningsbeslut inte hade verkställts på ett korrekt sätt. Det handlar om ett fall där vi bedömer att Försäkringskassan har verkställt rätt antal dagar, men att en av avstängningsdagarna inte verkställdes på den första möjliga dagen i avstängningstiden. Det innebär att ersättning betalades ut mitt i avstängningstiden, alltså mellan de första avstängningsdagarna och den sista avstängningsdagen.

2.4.1 Statistik om avstängningar som har verkställts om vartannat

Vi har med hjälp av statistik från IAF:s statistik- och tillsynsdatas bas undersökt hur ofta Försäkringskassan verkställer avstängningsbeslut om vartannat. Det innebär att avstängningsdagar i ett beslut verkställs både före och efter avstängningsdagar i ett annat beslut.

¹⁶ 6 kap. 10 § första stycket 1 FEA.

¹⁷ 6 kap. 10 § andra stycket FEA.

Under 2023 verkställde Försäkringskassan avstängningsdagar i knappt 90 000 beslut. I närmare 1 400 fall samma år skedde verkställandet om vartannat, det vill säga att avstängningsdagarna i ett beslut blandades med avstängningsdagar i ett annat beslut. Vissa beslut har verkställts om vartannat med mer än ett annat beslut. Varje sådan gång har räknats som ett enskilt fall.

2.4.2 Komplicerat när fastställda dagar behöver justeras i efterhand

I våra intervjuer beskrev handläggare situationer där beslut om avstängning riskerar att verkställas i fel ordning. En av dem är när Arbetsförmedlingen meddelar avstängningsbeslut sent och i fel ordning utifrån händelsedatumet. En annan är när Försäkringskassan har fattat beslut om avstängning.¹⁸ De berättade att när avstängningsbeslut kommer i oordning och Försäkringskassan redan har verkställt tidigare inkomna beslut för personen, måste handläggaren manuellt justera datumen för att säkerställa att avstängningarna fastställs på första möjliga dagen enligt förordningen, och att avstängningsbesluten inte verkställs om vartannat. Vissa handläggare lyfte fram att i det i de fallen är särskilt viktigt att noggrant hålla reda på kalenderspärren och exakt hur avstängningarna följer på varandra.

Även i intervjun med chefen och verksamhetsutvecklaren lyfte de fram att ärenden blir komplicerade och att det blir mycket för handläggaren att hålla reda på när enskilda får många avstängningsbeslut, när de kommer i oordning och när de kommer sent. När det retroaktivt kommer in beslut som ska börja verkställas tidigare än andra beslut som redan har verkställts, behöver handläggarna ändra mycket och registrera in dagarna på nya beslut. Försäkringskassan uppgav att det riskerar att leda till felaktigt verkställda beslut och att de försöker hitta lösningar på problemet.

2.5 Alla avstängningsdagar som var möjliga att verkställa har inte verkställts

I ärendegranskningen har vi sett att Försäkringskassan i vissa ärenden har verkställt för få avstängningsdagar i förhållande till vad som har varit möjligt. Det vanligaste är att Försäkringskassan har börjat verkställa avstängningsbeslut, men inte fortsatt vid nästa tillfälle som programdeltagaren har ansökt om ersättning trots att avstängningsdagar har återstått och det inte har gått mer än 112 dagar sedan avstängningstidens början. Ett exempel är att Försäkringskassan började betala ut ersättning trots att det återstod 5 dagar av avstängningen, och kalenderspärren inte hade inträffat. Ett annat exempel avser ett ärende där Försäkringskassan inte har verkställt en avstängning om 1 dag, där ersättning redan hade betalats ut, när de fick

¹⁸ 6 kap. 5, 13 §§ FEA.

kännedom om den. I stället har de avvaktat med att åtgärda felet och sedan missat det helt.

I flera av fallen har handläggaren felaktigt markerat ärendet som hanterat i systemstödet. Markeringen beskrivs som en status för ärendet och ska registreras manuellt av handläggarna, antingen när alla avstängningsdagar har verkställts eller när det inte längre går att göra några fler åtgärder för avstängningsbeslutet eftersom kalenderspärren har inträffat. Av ärendegranskningen framgår att det förekommer att avstängningsbeslut markeras som färdighanterade trots att inget av de villkoren är uppfyllda. Markeringen innebär att handläggaren som hanterar nästa ansökan om ersättning inte kommer att få information om att det finns ett beslut om avstängning som skulle kunna påverka ansökan.

I några av ärendena har Försäkringskassan börjat verkställa nästa avstängningsbeslut i stället för att fortsätta verkställa det aktuella. I några enskilda fall har Försäkringskassan inte verkställt några avstängningsdagar alls i beslutet, trots att det var möjligt.

2.5.1 Statistik om skillnader mellan ansökta och verkställda dagar

Vi har undersökt hur ofta antalet avstängningsdagar som Försäkringskassan har verkställt stämmer överens med antalet dagar som personen har ansökt om ersättning för. Undersökningen bygger på uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatabas, och omfattar beslut som var möjliga att verkställa senast 2023. Urvalet begränsades till beslut där

- inte alla avstängningsdagar har verkställts
- personen har ansökt om ersättning för någon dag under perioden som avstängningen, enligt våra beräkningar, var möjlig att verkställa
- det saknas avvikelserapporter om utevaro från insatser inom det arbetsmarknadspolitiska programmet under den perioden
- personen har fått ersättning någon gång efter att avstängningsbeslutet var möjligt att verkställa
- Försäkringskassan inte hade fattat något beslut om avstängning för personen.

Det här omfattade cirka 2 890 beslut. I de flesta fall, knappt 1 650 beslut, har Försäkringskassan verkställt lika många dagar som personen enligt våra uppgifter har ansökt om ersättning för.

I drygt 1 130 av besluten har Försäkringskassan verkställt färre dagar än vad personen har ansökt om ersättning för. I 110 av besluten har Försäkringskassan verkställt fler dagar än vad personen har ansökt om ersättning för.

Det går inte att avgöra enbart utifrån statistiken om Försäkringskassan har verkställt för få eller för många avstängningsdagar. Resultatet kan påverkas av hur uppgifterna har tagits fram eller av andra faktorer som inte syns i databasen. Våra resultat bör därför ses som en indikation på att det kan finnas fler beslut där inte alla avstängningsdagar som var möjliga att verkställa har verkställts, i likhet med vissa ärenden i vår ärendegranskning.

2.6 Avstängningar verkställs ibland långt efter händelsedatumet

I våra intervjuer lyfte såväl handläggare som chefen och verksamhetssamordnaren fram svårigheter relaterade till att programdeltagare får flera långa avstängningar i rad. Som vi beskriver i avsnitt 2.2.2 tog flera handläggare bland annat upp att det kan vara svårt att beräkna hur länge avstängningsbeslut kan verkställas när det finns flera avstängningar i rad. Någon handläggare nämnde även att de har fått frågor från enskilda, om varför avstängningar från flera år tillbaka verkställs långt senare. Chefen och verksamhetsutvecklaren förde fram att det finns vissa delar av regelverket för sanktioner som de inte tycker fungerar så bra. De menar att man underskattade antalet sanktioner när regelverket utformades, eftersom man utgick från att sanktionerna skulle ha en starkare handlingskorrigerande effekt än vad de faktiskt har. De beskrev att regelverket är uppbyggt så att sanktioner ska beslutas och verkställas i nära anslutning till händelsedatumet, och att kalenderspärren på 112 dagar infördes för att sanktioner skulle verkställas inom rimlig tid. Men för programdeltagare som får många sanktioner staplas sanktionerna på hög så att de kan verkställas flera år efter händelsedatumet. De lyfte också fram att det kan få olyckliga konsekvenser för till exempel enskilda som återkommer till ett arbetsmarknadspolitiskt program långt senare och har för avsikt att delta seriöst den här gången, och då får börja programperioden med att bli avstängda från ersättning. Försäkringskassan har därför påpekat att regelverket kan behöva justeras.

2.6.1 Statistik om aktuella avstängningar – från långt tillbaka och som kan verkställas långt fram i tiden

I slutet av januari 2025 fanns det drygt 72 000 avstängningsbeslut där inte alla dagar var verkställda och där kalenderspärren inte hade inträffat. I de flesta av besluten inträffade grunden för avstängningen under 2024 (68 procent) eller 2023 (24 procent). De resterande avstängningarna som fortfarande var möjliga att verkställa i slutet av januari 2025 avser händelser som inträffade 2017–2022. Det är möjligt eftersom personerna i fråga har fått flera avstängningar, och perioderna om 112 dagar som varje avstängning gäller följer direkt efter varandra. De här

avstängningsbesluten avser knappt 23 000 unika personer. Av samma anledning som besluten kan avse händelser långt tillbaka i tiden, skulle en del av dem teoretiskt sett skulle kunna verkställas långt fram i tiden. I tabell 1 redovisar vi vilket år det senaste avstängningsbeslutet för respektive person med aktuella avstängningsbeslut som inte var verkställda i slutet av januari 2025, skulle kunna verkställas som längst.

Tabell 1. Året som det senaste avstängningsbeslutet för respektive person skulle kunna verkställas som längst. För personer med inte verkställda avstängningsbeslut i slutet av januari 2025.

År	Personer	Andel
2025	16 000	72 %
2026	3 900	17 %
2027	1 500	6 %
2028	600	3 %
2029	270	1 %
2030–2037	230	1 %
Totalt	23 000	100 %

2.7 Felaktiga utbetalningar av ersättning

Felaktiga utbetalningar av ersättning kan, enligt hur vi har definierat det i den här granskningen, dels bestå av att Försäkringskassan har betalat ut för mycket ersättning, dels av att de har betalat ut för lite ersättning. Vi har även bedömt att det har rört sig om en felaktig utbetalning, om för få avstängningsdagar har verkställts, men ingen ersättning har betalats ut i anslutning till det eftersom dagar i ett annat avstängningsbeslut har verkställts i stället. Detta eftersom vi inte kan utesluta att personen i slutändan får mer ersättning utbetald, än vad hen har haft rätt till.

Om ersättning har betalats ut felaktigt kan Försäkringskassan dra av den felaktigt utbetalda ersättningen från en kommande utbetalning¹⁹, så kallad kvittning. Försäkringskassan kan också återkräva ersättning om personen är återbetalnings-skyldig.²⁰ För att felaktiga utbetalningar ska undvikas kan Arbetsförmedlingen fatta interimistiska beslut om det finns sannolika skäl att anta att myndigheten kommer att stänga av deltagaren från rätt till ersättning.²¹ När de gör det ska de också skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet.

Vi bedömer att felaktiga utbetalningar av ersättning förekommer i 46 av de 100 ärendena som vi har granskat. I 34 av de ärendena bedömer vi att den felaktiga

¹⁹ 7 kap. 3 § FEA.

²⁰ 8 kap. 1, 1 a §§ FEA.

²¹ 7 kap. 1 § FEA. Avstängningen ska avse det antal ersättningsdagar som kan antas komma att gälla enligt ett slutligt beslut.

utbetalningen beror på att Försäkringskassan har handlagt ärendet fel. I de resterande 12 ärendena bedömer vi att det inte är Försäkringskassan som har orsakat den felaktiga utbetalningen. Vi har inte beräknat omfattningen av de felaktiga utbetalningarna i ärendena.

2.7.1 Försäkringskassan har orsakat den felaktiga utbetalningen

Vi börjar med att beskriva de 34 ärendena där vi bedömer att Försäkringskassan genom sin hantering har orsakat den felaktiga utbetalningen.

2.7.1.1 Försäkringskassan har verkställt för få avstängningsdagar

I majoriteten av ärendena bedömer vi att Försäkringskassan har verkställt för få avstängningsdagar i förhållande till vad som har varit möjligt. Det vanligaste är att Försäkringskassan har börjat verkställa avstängningsbeslut, men inte fortsatt vid nästa tillfälle som programdeltagaren har ansökt om ersättning trots att avstängningsdagar har återstått och det inte har gått mer än 112 dagar sedan avstängningstidens början. I några enstaka fall har Försäkringskassan inte verkställt några avstängningsdagar alls i beslutet, trots att det var möjligt. Vi skriver mer om det i avsnitt 2.5.

I några av ärendena bedömer vi att för få avstängningsdagar har verkställts eftersom programdeltagaren inte annars hade rätt till ersättning för en av dagarna som ingår i avstängningstiden. Den dagen kan inte vara en avstängningsdag, men eftersom den har räknats in i avstängningen är det i slutändan för få dagar som har verkställts. En annan dag borde alltså ha verkställts i stället. Alla de ärendena rör sanktioner där programdeltagaren har misskött arbetssökandet genom att inte delta i en insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet, och en av de verkställda dagarna är händelsedatumet för sanktionen. Vi skriver mer om det i avsnitt 2.3.

2.7.1.2 Försäkringskassan har verkställt för många avstängningsdagar

I andra ärenden bedömer vi att Försäkringskassan har orsakat den felaktiga utbetalningen genom att verkställa fler avstängningsdagar än vad de borde ha gjort. Alla de ärendena rör avstängningsbeslut som helt eller delvis har verkställts efter att kalenderspärren har inträffat. I något av fallen hade ett annat avstängningsbeslut kunnat verkställas i stället. Vi skriver mer om det i avsnitt 2.2.

2.7.1.3 Rätt antal avstängningsdagar har verkställts

I några ärenden var rätt antal avstängningsdagar verkställda vid tidpunkten för ärendegranskningen, men felaktiga utbetalningar av ersättning hade skett tidigare. I alla ärendena hade Försäkringskassan själva upptäckt i efterhand att för få dagar hade

verkställts i beslutet, och i de flesta fallen åtgärdat det genom återkrav av ersättning. I ett av ärendena åtgärdade de det genom att verkställa den sista avstängningsdagen i den aktuella månaden i stället för den första möjliga dagen som den kunde verkställas på.

2.7.2 Försäkringskassan har inte orsakat den felaktiga utbetalningen

I de 12 ärendena där vi bedömer att det inte är Försäkringskassan som har orsakat den felaktiga utbetalningen, rör det sig om ärenden där Arbetsförmedlingen inte hade meddelat Försäkringskassan något beslut om avstängning innan Försäkringskassan betalade ut ersättningen. Försäkringskassans beslut att betala ut ersättning har därför varit korrekt utifrån den information som fanns tillgänglig vid tidpunkten för beslutet. De felaktiga utbetalningarna av ersättning åtgärdades genom kvittning eller återkrav när Försäkringskassan fick kännedom om avstängningen.

2.7.3 Flera aspekter av felaktiga utbetalningar lyftes i våra intervjuer

2.7.3.1 Handläggare ser att felaktiga utbetalningar kan få negativa konsekvenser för den enskilda

Handläggare ser att felaktiga utbetalningar kan skapa ekonomiska problem för den enskilda, särskilt när återkrav uppstår. Det framgick av våra intervjuer i granskningen. Handläggare framförde också att deltagare som får återkrav kan behöva betala tillbaka ett högre belopp än vad de faktiskt har fått utbetalt efter skatt,²² och att det kan innebära en stor belastning för enskilda med en redan ansträngd ekonomi. De beskrev att en del av de felaktiga utbetalningarna kan undvikas genom att Försäkringskassan får preliminära beslut från Arbetsförmedlingen, men att även de preliminära besluten ibland kommer för sent för att felaktiga utbetalningar ska kunna undvikas. Några handläggare lyfte att det finns förslag på förbättringar som skulle kunna minska risken för felaktiga utbetalningar och underlätta handläggarnas arbete. De upplevde dock att förslagen inte leder till förändringar, och uppgav att det gör att färre engagerar sig i att lyfta nya förbättringsidéer.

2.7.3.2 Sena beslut från Arbetsförmedlingen orsakar felaktiga utbetalningar

Chefen och verksamhetsutvecklaren lyfte i vår intervju att sena avstängningsbeslut från Arbetsförmedlingen är en av de största orsakerna till felaktiga utbetalningar. När ett beslut om avstängning kommer efter att en utbetalning redan har gjorts, har Försäkringskassan inte haft någon möjlighet att förhindra den felaktiga

²² Det här beskrivs i Försäkringskassan, Återbetalning. Vägledning 2024:2, version 001, avsnitt 14.10.

utbetalningen. Eftersom handläggningstiden för ersättning är relativt kort kan dessa sena beslut leda till återkrav, vilket påverkar både den enskilda och administrationen.

I intervjun lyfte de även utmaningar med att besluten från Arbetsförmedlingen ibland kommer i fel ordning. En orsak är att vissa ärenden är mer komplicerade och tar längre tid att utreda. Det gör det svårare för Försäkringskassans handläggare att verkställa besluten, särskilt när flera avstängningar följer efter varandra. De berättade också att de nyligen har gjort ett omtag för att öka antalet impulser som handläggarna skickar till kontrollutredningen, vilka har minskat efter att de tidigare fått återkoppling på att impulserna sällan är relevanta att utreda.

Chefen och verksamhetsutvecklaren uppgav också i intervjun att de ser ett behov av ett bättre samarbete med Arbetsförmedlingen för att minska retroaktiva beslut och förbättra informationsflödet.

2.7.3.3 Försäkringskassan uppger att de ibland beslutar om lägre ersättning än vad personen antagligen har rätt till

Om programdeltagare uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning får de aktivitetsstöd med samma belopp som dagpenning från a-kassan²³, och när arbetsvillkoret uppfylls nollställs sanktionstrapporna om man har fått tidigare sanktioner. I vår intervju med chefen och verksamhetsutvecklaren uppgav de att a-kassorna inte alltid lämnar information till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om huruvida programdeltagare uppfyllt ett nytt arbetsvillkor eller inte, på det sättet som de har kommit överens om. Det kan innebära att myndigheterna inte har samma information vilket kan leda till fel. Det kan också innebära att Försäkringskassans maskinella handläggare fattar fel beslut eftersom all information inte finns i systemet och en risk för att den enskilda får fel ersättning.

Försäkringskassan uppgav att de inte alltid tar hänsyn till information om att en person uppfyller ett nytt arbetsvillkor när de fattar beslut om ersättning. Det gäller om informationen inte har lämnats på det sätt som de har kommit överens om med a-kassorna och Arbetsförmedlingen. Det innebär att de ibland beslutar om lägre ersättning än vad personen antagligen har rätt till, och att Försäkringskassan alltså inte alltid följer FEA om a-kassorna inte använder den överenskomna tekniska lösningen för informationsöverföring. I intervjun lyfte de också att deras interna process förutsätter att informationen finns på rätt plats, och att det kan bli svårt för handläggarna om de inte kan lita på att det blir rätt om de följer processen. De uppgav också att hanteringen av den här typen av ärenden kan skilja sig åt, eftersom de arbetar olika mellan enheterna och de geografiska områdena.

²³ 2 kap. 3 § FEA.

2.7.4 Olika tillämpning av ändringsbeslut under 2024

Under 2024 finns en avvikelse i Försäkringskassans hantering, som påverkar förekomsten av felaktiga utbetalningar såväl som likabehandlingen i tillämpningen av regelverket. Det lyftes av chefen och verksamhetsutvecklaren på Försäkringskassan som vi intervjuade i granskningen. De beskrev i intervjun att det under 2024 fanns skillnader i och otydlighet kring Försäkringskassans tillämpning av bestämmelserna om ändring av beslut om ersättning, specifikt när det kom till tidpunkten för när ett beslut kunde ändras.

Försäkringskassan hanterar ansökningar om ersättning löpande när de kommer in, och Försäkringskassan kan därför i början av månaden fatta beslut om ersättning som inte är planerad att betalas ut förrän i slutet av månaden. Om det kommer ny information som påverkar rätten till ersättning, till exempel ett avstängningsbeslut, under perioden från det att beslutet har fattats till det att ersättningen faktiskt har betalats ut, har Försäkringskassans hantering i regel varit att de har ändrat beslutet för att förhindra att ersättning som de vet är felaktig betalas ut.

För ändring, omprövning och överklagande som gäller ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser tillämpas bestämmelser i socialförsäkringsbalken (SFB).²⁴ De innebär bland annat att Försäkringskassan ska ändra ett beslut som har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag.²⁵ Enligt SFB får beslutet dock inte ändras till den försäkrades nackdel när det gäller en förmån som har förfallit till betalning, och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.²⁶

I slutet av 2022 påtalade Försäkringskassan till regeringen att det fanns oklarheter kring vid vilken tidpunkt ett beslut om att bevilja exempelvis aktivitetsstöd förfaller till betalning.²⁷ Försäkringskassan ansåg att dagersättning som betalas ut i efterskott vid förbestämda tidpunkter, såsom aktivitetsstöd, ska anses förfallen till betalning den dag ersättningen betalas ut. Enligt äldre praxis förfaller dock dagersättningar till betalning redan när beslutet meddelas, och i nyare domar har kammarrätter ansett detsamma, beskrev Försäkringskassan. Utifrån ett antagande om att den kammarrättspraxis som fanns i frågan var korrekt, föreslog Försäkringskassan att bestämmelserna i FEA skulle ändras för att göra det möjligt för Försäkringskassan att ändra beslut fram till dess ersättningen har betalats ut.

²⁴ 11 kap. 1 § första stycket FEA.

²⁵ 113 kap. 3 § 2 socialförsäkringsbalken (2010:110).

²⁶ 113 kap. 5 § SFB.

²⁷ Försäkringskassan, Framställning om ändringar i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Skrivelse till regeringen dnr FK 2022/013608.

I slutet av 2023 ledde ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen²⁸ till att Försäkringskassan började se över sin tillämpning. I målet prövades frågan om vid vilken tidpunkt en beslutad dagersättning i form av aktivitetsstöd ska anses ha förfallit till betalning, och därmed inte längre kan ändras till den försäkrades nackdel. I domen fastställdes att Försäkringskassans beslut om att bevilja aktivitetsstöd förfaller till betalning när beslutet meddelas, och att Försäkringskassan med anledning av det saknar möjlighet att ändra beslut till den enskildes nackdel efter det. I början av 2024 framförde Försäkringskassan till regeringen, med hänvisning till domen, att deras framställning om ändringar i FEA fortfarande var aktuell och att ändringarna var mycket angelägna att genomföra.²⁹

I intervjun som vi genomförde med en chef och en verksamhetsutvecklare på Försäkringskassan framförde de att myndigheten avvaktade så länge de kunde med att ändra sin hantering enligt praxis, eftersom de visste att det skulle skapa ett stort antal felaktiga beslut. Försäkringskassan beskrev att de försökte se om det fanns en annan lösning, men att det drog ut på tiden så mycket att de efter sommaren 2024 meddelade sina handläggare att myndigheten faktiskt måste följa domen. Det innebar att Försäkringskassan inte längre skulle ändra redan meddelade beslut, utan att felaktig ersättning i stället fick kvittas eller återkrävas. Handläggare lyfte i våra intervjuer fram att det periodvis var svårt att veta vilka regler som de skulle förhålla sig till och att det påverkade handläggningen av sanktioner när det inte var möjligt att göra negativa ändringsbeslut. I vår ärendegranskning förekom beslut under 2024, som ändrades efter det att besluten hade meddelats. Försäkringskassans avvaktande förklarar varför.

I oktober 2024 utfärdade regeringen en förordning om ändring i FEA, som trädde i kraft den 15 november 2024.³⁰ Sedan dess föreskrivs att när 113 kap. 5 § SFB tillämpas inom ramen för FEA ska det som anges om en förmån som har förfallit till betalning i stället gälla ersättning som har betalats ut. I vår intervju framförde chefen och verksamhetsutvecklaren på Försäkringskassan att de sedan förordningen trädde i kraft återigen ändrar felaktiga beslut om ersättning där ersättning ännu inte har hunnit betalats ut. De berättade att under perioden från domen till förordningsändringen hade det varit svårt för handläggarna att veta vad som var rätt i den här frågan, eftersom det var oklart hur de förväntades hantera ärendena. Det resulterade i att vissa handläggare följde de rådande eller gamla rutinerna, medan andra följde praxis.

²⁸ Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr. 4247–22.

²⁹ Försäkringskassan, Ändringar i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Skrivelse till regeringen dnr FK 2024/002009.

³⁰ Förordningen om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (2024:927).

2.8 Vissa brister i Försäkringskassans beslut till ersättningssökande

Av ärendegranskningen framgår att det finns brister i en del av Försäkringskassans beslut till ersättningssökande. De flesta avser slarvfel, som att beslutet saknade antal avstängningsdagar, att kvarstående dagar för verkställandet inte framgick samt att Försäkringskassan har skrivit fel ersättning, fel datum eller orsak för sanktionen. Det förekommer även fall där det är otydligt vilka dagar som blev avstängningsdagar när beslutet ändrades. I flera beslut har Försäkringskassan missat att ändra eller ta bort förfylld text i beslutsmallarna, så att det till exempel står ”ANGE DATUM” i stället för det faktiska datumet.

Utöver slarvfelen har vi bedömt att det finns allvarigare brister i vissa beslut där Försäkringskassans hantering inte har varit i linje med regelverket. Det handlar till exempel om att Försäkringskassan har missat att personen inte hade rätt till ersättning på händelsedatumet för sanktionen och fastställt det som en avstängningsdag, eller att Försäkringskassan har verkställt avstängningsbeslut i fel ordning. Vår bedömning är att det dessutom medför att besluten som programdeltagare fick ta del av kan vara svåra att förstå.

2.9 Flera sätt att få stöd i och nå hög kvalitet i handläggningen

I våra intervjuer beskrev handläggarna att förordningen, vägledningen och processen ger bra stöd i handläggningen och att de kompletterar varandra. Handläggarna kan också få stöd genom att rådfråga kollegor på egna enheten. Vid mer komplicerade frågor kan handläggare ta kontakt med en specialist, som i sin tur kan få ytterligare stöd från rättsavdelningen vid behov. En svårighet som lyftes i kontakten med specialisterna var att det kan förekomma motstridig information från dem när det gäller hanteringen eller tillämpningen av regelverket, vilket kan skapa en osäkerhet i handläggningen och diskussioner mellan handläggare. Cheferna har en mer övergripande roll och är inte insatta i hur enskilda ärenden ska hanteras, men ger annat stöd till exempel vid svåra möten med ersättningssökande eller vid hög arbetsbelastning.

Det finns även en medarbetargrupp med representanter från de olika orterna där ärendeslaget handläggs, där de kan diskutera problem i handläggningen. Kunskap och information från mötena diskuteras sedan vidare på de egna enheterna.

I handläggningen finns olika slags uppföljning och arbete för att uppnå god kvalitet och för att nå enhetlighet både inom enheten och mellan enheter. En form av kvalitetssäkring är att handläggarna ger återkoppling till varandra när de upptäcker

fel i hanteringen av ett ärende. En deltagares ärenden kan hanteras av flera handläggare, vilket gör att handläggarna kan upptäcka fel vid den tidigare hanteringen. Flera handläggare beskrev det som ett stöd i handläggningen och ett sätt att förbättra sin egen handläggning, både att öka sin kompetens och undvika slarv. Även chefen och verksamhetsutvecklaren lyfte fram att det fungerar som en fortlöpande kvalitetsgranskning av varandra.

Specialister gör också urval av ärenden som de granskar, och ger återkoppling på om de hittar fel. Återkopplingen kan till exempel gälla bristande dokumentation i ärendet eller att ett beslut är felaktigt. Chefen och verksamhetsutvecklaren lyfte i vår intervju fram att Försäkringskassan även undersöker risker generellt utifrån sådant de ser i verksamheten, och att en av riskerna är att beslut verkställs felaktigt.

Försäkringskassan ser det som en prioriterad risk eftersom det är ett komplicerat regelverk. Därför är det något de följer upp och försöker hitta åtgärder på hela tiden, till exempel genom att göra tydligare instruktioner och försöka påverka regelverket.

Utbildning och kontinuerlig kompetensutveckling lyfts också fram som viktiga för en rättssäker handläggning. Handläggarna har olika uppfattning om utbildningen som de fick när de anställdes, där några handläggare beskrev att utbildningen har blivit bättre. Några av de intervjuade lyfte fram att handläggarna behöver en bättre helhetsbild för att förstå hur andra ärendeslag påverkar den egna handläggningen. Andra områden som de tyckte att handläggarna behövde bättre kompetens om var ändringsbeslut och kvittning. Några handläggare nämnde att den maskinella handläggaren i dag tar en stor del av de lätta ärendena och att den handläggningen görs direkt när ansökan kommer in. Det gör att en större del av ärendena som handläggarna hanterar är mer komplexa. Det medför också att handläggarna behöver göra fler ändringsbeslut, eftersom den maskinella handläggaren redan har fattat ett beslut om ersättning när Försäkringskassan får information om att en programdeltagare har blivit avstängd.

Flera handläggare ansåg att det kan vara svårt att hålla sig uppdaterad om detaljer som är viktiga för handläggningen, specifika regler och undantagssituationer och önskar därför mer regelbundna genomgångar av de frågorna. Några handläggare efterfrågade forum där man får en genomgång vid förändringar som kan påverka handläggningen, för att undvika olika tolkningar och tillämpningar.

3 Statistik ur ett bredare perspektiv om Försäkringskassans verkställande


I det här kapitlet redovisar vi statistik över Försäkringskassans verkställande av avstängningsbeslut där händelsen som låg till grund för avstängningen inträffade under 2023. Vi redovisar bland annat i vilken grad avstängningsbesluten har verkställts och är möjliga att verkställa framöver, uppdelat på kön och på vilken ersättning som personerna har fått, eller skulle kunna ha haft rätt till.

3.1 Alla dagar har verkställts i 43 procent av besluten

Arbetsförmedlingen har fattat beslut och meddelat Försäkringskassan om drygt 163 000 avstängningsbeslut med händelsedatum under 2023. I tabell 2 visar vi hur verkställandet av avstängningsbeslut ser ut i dag. Hittills har Försäkringskassan verkställt alla avstängningsdagar i 43 procent av besluten. I resten av besluten har Försäkringskassan verkställt vissa av avstängningsdagarna, eller inga alls. I 45 procent av besluten kan inga fler avstängningsdagar verkställas, eftersom kalenderspärren har inträffat. I resterande 12 procent av besluten är det fortfarande möjligt för Försäkringskassan att verkställa några eller alla avstängningsdagar, förutsatt att den arbetssökande som avstängningen avser fortsätter att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program samt ansöker om och har rätt till ersättning.

Tabell 2. Andel avstängningsbeslut där alla avstängningsdagar har verkställts, och hur många av de som inte har verkställts som fortfarande kan och inte längre kan verkställas.

	Avstängningsbeslut	Andel
Alla avstängningsdagar verkställda	70 000	43 %
Alla avstängningsdagar inte verkställda och beslutet kan inte längre verkställas	74 000	45 %
Alla avstängningsdagar inte verkställda men beslutet kan fortfarande verkställas	19 000	12 %
Totalt	160 000	100 %

 Av samtliga beslut avsåg 42 procent kvinnor och 58 procent män. Andelen beslut där Försäkringskassan hittills har verkställt alla dagar är något högre för kvinnor (46 procent) än för män (40 procent). Andelen inte verkställda beslut som inte längre kan verkställas är något högre för män (47 procent) än för kvinnor (43 procent).

3.2 Åtminstone hälften av alla avstängningsdagar kommer aldrig kunna verkställas

Sett till antalet avstängningsdagar har Försäkringskassan hittills verkställt drygt 1 miljon, eller 28 procent, av de drygt 3,8 miljoner avstängningsdagarna som Arbetsförmedlingen har beslutat om med händelsedatum under 2023. Det framgår av tabell 3. Så här långt är det 50 procent av avstängningsdagarna som aldrig kommer kunna verkställas. De utgör den största andelen i dag.

Tabell 3. Antal och andel av alla avstängningsdagar som har verkställts, och hur många av de som inte har verkställts som fortfarande kan och inte längre kan verkställas.

	Avstängningsdagar	Andel
Verkställda	1 100 000	28 %
Inte verkställda som inte längre kan verkställas	1 900 000	50 %
Inte verkställda som fortfarande kan verkställas	860 000	22 %
Totalt	3 800 000	100 %

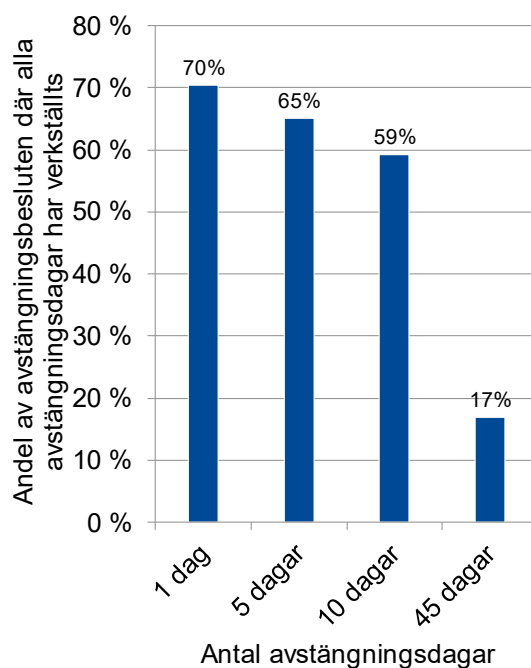
♀♂ En större andel av avstängningsdagarna avsåg män (60 procent) än kvinnor (40 procent). Andelen verkställda dagar var något högre för kvinnor (30 procent) än för män (26 procent).

3.3 Avstängningsbeslut på 45 dagar verkställs minst

Andelen avstängningsbeslut där alla avstängningsdagar har verkställts varierar mycket beroende på avstängningens längd. Det är den huvudsakliga förklaringen till att andelen avstängningsbeslut och andelen avstängningsdagar som är verkställda skiljer sig från varandra. Sammanfattat verkställer Försäkringskassan oftare avstängningsbeslut som gäller färre avstängningsdagar än avstängningsbeslut som gäller fler avstängningsdagar. Det framgår av figur 1.

Alla avstängningsdagar har verkställts i 70 procent av besluten på 1 dag, 65 procent av besluten på 5 dagar och 59 procent av besluten på 10 dagar.

Figur 1. Andel av avstängningsbesluten där alla avstängningsdagar har verkställts, uppdelat efter antal avstängningsdagar som beslutet gällde.



När det kommer till avstängningsbeslut på 45 dagar är det dock bara 17 procent av besluten där alla avstängningsdagar hittills har verkställts.



Sambandet mellan avstängningens längd och andelen verkställda avstängningsdagar ser likadant ut för kvinnor och män.

3.4 Högst andel verkställda beslut inom etableringsersättningen

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program kan ha rätt till olika ersättning, och beloppet deltagarna har rätt till varierar både mellan och inom ersättningsformerna.

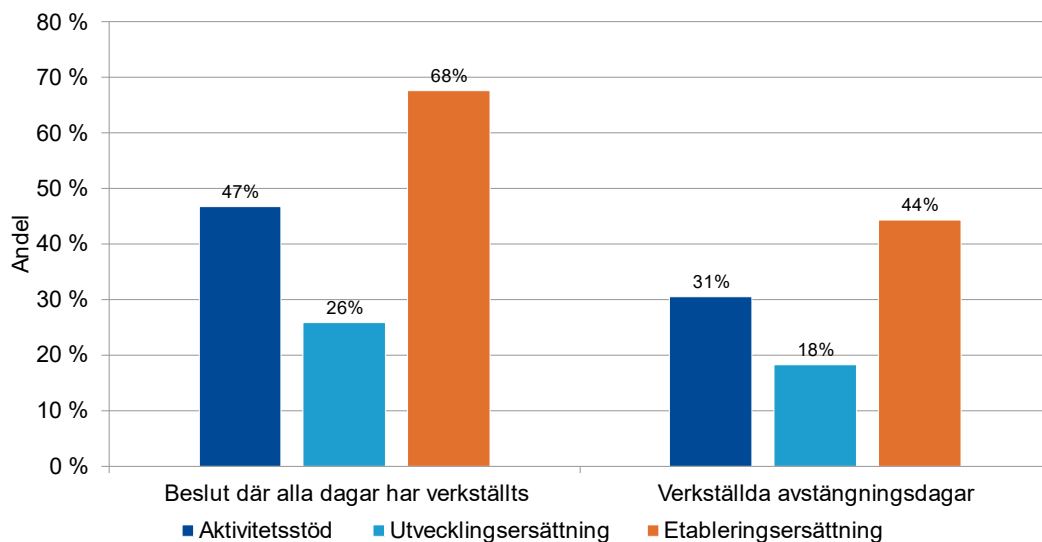
Personer som deltar i etableringsprogrammet kan få etableringsersättning, medan personer som deltar i andra arbetsmarknadspolitiska program eller insatser kan få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Aktivitetsstöd får lämnas till den som är över 25 år, och till den som ännu inte är 25 år som är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning. Utvecklingsersättning får lämnas till den som är mellan 18 och 24 år som inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning.

I det här avsnittet redovisar vi hur ofta Försäkringskassan har verkställt Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut, uppdelat efter ersättningsform för den som har fått avstängningen. Vi har i första hand utgått från den ersättning som personen fick det högsta totala utbetalda beloppet av under 2023. För personer som inte fick någon ersättning utbetald under 2023 har vi uppskattat vilken ersättning de skulle ha kunnat få på följande sätt:

- etableringsersättning för personer som deltog i etableringsprogrammet när Arbetsförmedlingen bedömde att det fanns skäl att anta att de inte uppfyllde kraven
- utvecklingsersättning för personer som inte deltog i etableringsprogrammet och var under 25 år vid tidpunkten för händelsen som ligger till grund för avstängningen
- aktivitetsstöd för alla övriga avstängningar.

Avstängningsbeslut kan ibland verkställas långt efter den händelse som ligger till grund för besluten. Därför finns det en osäkerhet kring vilken som är den rätta ersättningsformen för avstängningen. Uppdelningen bör därför tolkas med viss försiktighet.

Figur 2. Andel avstängningsbeslut och andel avstängningsdagar 2023 som hittills har verkställts, uppdelat efter ersättningsform.



I figur 2 redovisar vi andelen avstängningsbeslut och avstängningsdagar med händelsedatum under 2023 som hittills har verkställts, uppdelat efter ersättningsform. Andelen verkställda avstängningsbeslut och avstängningsdagar är högst för avstängningar inom etableringsersättningen och lägst för avstängningar inom utvecklingsersättningen. Aktivitetsstödet, som är den vanligaste ersättningsformen, ligger däremellan.

4 Utgångspunkter för vår granskning

I det här kapitlet beskriver vi syftet med granskningen, övergripande frågor, regelverk som är aktuellt för granskningen och metoder som vi använt oss av. Vi redogör för vilka frågor som ingick i ärendegranskningen och i intervjuerna. Vi redovisar också urvalskriterier för ärendegranskningen. Utöver ärendegranskningen och intervjuerna har granskningen kompletterats med statistik från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Statistiken har tagits fram för att ge en bredare bild av Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut.

4.1 Syfte och övergripande granskningsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens beslut om avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning sker enligt regelverket.

I granskningen har vi utgått från följande övergripande frågor:

- Sker Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens beslut om avstängning från rätt till ersättning för programdeltagare enligt regelverket?
- Skiljer sig Försäkringskassans verkställande av avstängningsbeslut mellan ersättningsformerna eller mellan olika grupper av ersättningstagare? Vad är möjliga orsaker till eventuella skillnader?

4.2 Regelverk som är aktuellt för granskningen

I den här granskningen utgår vi från beslut som Arbetsförmedlingen har fattat om avstängning från rätt till ersättning för personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan ha rätt till aktivitetsstöd³¹, utvecklingsersättning³² eller etableringsersättning³³. Ersättningen betalas ut av Försäkringskassan. Inom alla ersättningsformerna ställs det vissa krav på den arbetssökande för att hen ska få ersättning, bland annat att aktivt söka lämpliga arbeten och redovisa sitt arbetssökande till Arbetsförmedlingen. De som inte uppfyller kraven riskerar att få en sanktion, det vill säga en varning eller avstängning från ersättning. Vilken sanktion Arbetsförmedlingen fattar beslut om beror på om

³¹ 2 kap. 1 § FEA.

³² 2 kap. 10 § FEA.

³³ 2 kap. 12 § FEA.

- programdeltagaren har misskött sig, förlängt tiden i arbetslöshet, eller orsakat sin arbetslöshet
- det är första gången eller om det har hänt tidigare under programtiden eller sedan personen uppfyllde ett arbetsvillkor, och i så fall vilken gång i ordningen.

Om Arbetsförmedlingen har beslutat att en programdeltagare ska stängas av från ersättning ett visst antal dagar, ska Försäkringskassan besluta om vilka dagar som ingår i avstängningstiden och verkställa beslutet.³⁴ Eftersom varningar inte verkställs av Försäkringskassan, fokuserar vi på beslut om avstängning i rapporten.

Att verkställa ett beslut innebär att Försäkringskassan inte betalar ut ersättning som en programdeltagare annars skulle haft rätt till om en avstängning inte hade skett. Om ersättningen redan har hunnit betalas ut ska Försäkringskassan antingen dra av den felaktigt utbetalda ersättningen från en kommande utbetalning eller återkräva den.

Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut styrs av flera bestämmelser. Avstängningen ska gälla från den dag som grunden för avstängningen inträffade,³⁵ eller från utgången av den tidigare avstängningen om en sådan redan pågår.³⁶ I avstängningstiden ingår de dagar som programdeltagaren skulle ha fått ersättning för om avstängningen inte hade skett, samt de dagar när programdeltagaren har utfört förvärsarbete.³⁷ Slutligen får en avstängning inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från den dag när avstängningen började gälla, den så kallade kalenderspärren.³⁸

4.3 Maskinell handläggare hanterar en majoritet av ersättningsansökningarna

En majoritet av Försäkringskassans beslut om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning fattas av deras maskinella handläggare, alltså automatiskt utan att en handläggare är inblandad.³⁹ Den maskinella handläggaren hanterar ärenden där det inte finns avstängningsbeslut att hantera. Ärendena där det finns avstängningsbeslut hanteras i stället av handläggare.⁴⁰

³⁴ 6 kap. 12 § andra stycket FEA.

³⁵ 6 kap. 10 § första stycket 1 FEA.

³⁶ 6 kap. 10 § andra stycket FEA.

³⁷ 6 kap. 10 § tredje stycket FEA.

³⁸ 6 kap. 11 § FEA.

³⁹ Försäkringskassans årsredovisning 2024.

⁴⁰ Försäkringskassan, Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Process 2017:03, version 10.0.

4.4 Granskningens genomförande

Här redogör vi för hur vi har genomfört granskningen, vilken typ av ärenden vi har granskat, vilken data vi har använt oss av och vilka vi har intervjuat. Vi har använt oss av följande metoder:

- ärendegranskning
- deskriptiv statistik
- intervjuer.

Vi har även tagit del av Försäkringskassans interna styrdokument, till exempel deras vägledning som beskriver handläggningen och hur regelverket ska tillämpas,⁴¹ och delar av processen som styr ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.⁴² Dessutom har vi haft dialog med Försäkringskassan under arbetets gång.

4.4.1 Ärendegranskning

Vi har genomfört en ärendegranskning av 100 ärenden där vi har undersökt om Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens beslut om avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning sker enligt regelverket. Bedömningarna vi gör av resultaten från ärendegranskningen, avser bara de ärenden som har granskats. Sättet som vi har utformat granskningen på gör att vi inte kan veta om ärendena är representativa för Försäkringskassans hantering i stort.

4.4.1.1 Pilotgranskning

I början av granskningen gjorde vi en pilotgranskning av 20 ärenden. Syftet var att undersöka om ärendegranskningen kunde genomföras som en skrivbordsgranskning, alltså med hjälp av underlag från Försäkringskassan. Vi ville också ta reda på vilket underlag vi i så fall behövde. Erfarenheterna från pilotgranskningen hjälpte oss att justera vilka uppgifter vi skulle samla in i den kommande ärendegranskningen. Vi anpassade också villkoren för urvalet för att göra det mer träffsäkert. Ärendena från pilotgranskningen ingår inte i de resultat som vi redovisar i rapporten.

⁴¹ Försäkringskassan, Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Vägledning 2017:2, version 11.

⁴² Försäkringskassan, Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Process 2017:03, version 10.0.

4.4.1.2 Urval av ärenden

Urvalet till ärendegranskningen bestod av 100 ärenden, som alla har granskats utifrån samma bedömningsgrunder inom en och samma ärendegranskning. Hälften av ärendena valdes ut slumpmässigt, medan den andra hälften bestod av ärenden där vi bedömde att risken för fel var större.

Genom att granska slumpmässigt utvalda ärenden ville vi få en allmän bild av hur Försäkringskassan verkställer Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut. Samtidigt ville vi öka möjligheten att identifiera ovanliga brister – sådana som inte nödvändigtvis förekommer tillräckligt ofta för att upptäckas i ett litet slumpmässigt urval. Därför valde vi även ut ärenden där vi bedömde att risken för fel var större. På så sätt kunde vi både få en överblick och en djupare förståelse för eventuella systematiska brister.

Vi gjorde ett slumpmässigt urval av 50 ärenden i en population där

- kalenderspärren för verkställandet av ärendet inträffade under första halvåret 2024, enligt uppgifterna som vi tog fram
- personen hade ansökt om ersättning för minst en dag under perioden som avstängningsbeslutet kunde verkställas, enligt uppgifterna som vi tog tagit fram
- personen inte ingick i urvalet av ärenden där vi bedömde att risken för fel var större.

De resterande 50 ärendena var ärenden där vi bedömde att risken för fel var större. De är i sin tur uppdelade i 5 kategorier med 10 ärenden i varje. De fem kategorierna har varsin population som är definierade på olika sätt, vilket gör att det i praktiken handlar om 5 olika urval. Kategorierna är avstängningsbeslut där Försäkringskassan

- har verkställt avstängningsdagar efter att kalenderspärren har inträffat
- inte har verkställt alla dagar i avstängningstiden som personen har ansökt om ersättning för
- har verkställt besluten på händelsedatumet, trots att avstängningen gällde att personen hade uteblivit från insatsen
- har markerat ärendet som hanterat, trots att inte alla avstängningsdagar har verkställts och kalenderspärren inte har inträffat
- har verkställt hela eller delar av beslutet efter ett avstängningsbeslut med ett senare händelsedatum.

För alla kategorierna uteslöt vi personer som någon gång har fått en avstängning beslutad av Försäkringskassan från populationen. Anledningen var att vi kan ha räknat fel på när avstängningen kan verkställas för dessa personer.

4.4.1.3 Underlag från Försäkringskassan för ärendegranskningen

Eftersom IAF inte har direktåtkomst till Försäkringskassans ärendehanteringssystem har Försäkringskassan utifrån våra kriterier för urval tagit fram och skickat underlag för ärendegranskningen till oss. Underlaget bestod bland annat av ansökningar om ersättning, journaler, kommuniseringar, olika typer av beslut, uppgifter om återkrav och vyer från systemstödet över vilka dagar som har ingått i varje verkställande. Utöver underlaget lämnade Försäkringskassan kommentarer på vissa av ärendena, och beskrev om de hade gjort eller skulle göra några åtgärder i ärendet.

4.4.1.4 Insamling av uppgifter

För att granska om Försäkringskassans hantering sker enligt regelverket har vi i ärendegranskningen bland annat samlat in uppgifter om ifall

- första verkställandedatumet är lika med händelsedatumet
- de verkställda dagarna är korrekt utlagda
- rätt dagar och antal avstängningsdagar verkställts
- ersättning har betalats ut felaktigt
- felaktigt utbetald ersättning beror på att Försäkringskassan har handlagt ärendet fel
- det finns uppenbara brister i Försäkringskassans beslut till ersättningsökande
- beslutet har verkställts genom återkrav, kvittning eller aldrig betalats ut
- ersättningsökande har informerats om dagarna för verkställandet.

4.4.2 Statistik för hela populationen

I granskningen har vi tagit fram uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatabas för att redovisa statistik över Försäkringskassans verkställande av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut för hela populationen. Statistiken baseras främst på avstängningsbeslut med händelsedatum under 2023. Med en längre uppföljningstid kommer fler beslut ha kunnat verkställas, och vi kan också få en bättre bild av hur många beslut där avstängningsdagarna helt eller delvis inte kommer kunna verkställas.

Vi redovisar också statistik i samband med att vi redovisar resultaten från vår ärendegranskning och våra intervjuer. I vissa fall beskriver vi kortfattat hur vi har tagit fram statistiken, i samband med att vi redovisar den.

Statistiken i rapporten är avrundad för att göra den lättare att läsa. Avrundningen varierar beroende på storleken på talen.

4.4.3 Intervjuer

För att få en bredare kunskap om Försäkringskassans hantering av verkställanden, har vi intervjuat representanter från Försäkringskassan. Vi har intervjuat tre grupper med totalt sex handläggare från tre olika kontor. Vi har även genomfört en intervju med en enhetschef från ett av kontoren och en verksamhetsutvecklare. Intervjuerna kompletterar ärendegranskningen och statistiken, och bidrar till en bättre helhetsbild. Intervjuerna har bland annat gett oss en bild av vilka utmaningar Försäkringskassan ser när det gäller verkställandet av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut.

Intervjuerna med handläggarna omfattade områdena handläggning, kontakter med enskilda och Arbetsförmedlingen, uppföljning samt enhetlighet. Intervjufrågorna handlade bland annat om

- rutinerna vid ansökningar om ersättning
- vilka ärenden som upplevs som mer utmanande att hantera
- huruvida handläggarna anser att de har fått tillräcklig utbildning för att utföra sitt arbete effektivt
- beräkningen av kalenderspärren och svårigheter med det
- hur handläggarna upplever styrdokument och rutiner, hur de används och om de ger tillräckligt stöd i det dagliga arbetet
- hur de arbetar för att nå enhetlighet mellan handläggare, enheter och kontor
- hur handläggningen följs upp.

Intervjun med chefen och verksamhetsutvecklaren omfattade områden som organisation, uppföljning, enhetlighet, felaktiga utbetalningar och utvecklingsområden. Intervjufrågorna handlade bland annat om

- det finns det risker eller utmaningar med hur Försäkringskassan har valt att organisera verksamheten när det handlar om att verkställa Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut
- hur de arbetar för att nå enhetlighet inom enheten, mellan enheterna och mellan kontoren
- hur handläggningen följs upp
- om det finns systematiska kontroller
- hur förändringen i FEA som gäller från 15 november 2024, kommer att påverka Försäkringskassans handläggning
- hur samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar när det gäller att verkställa deras avstängningsbeslut
- vad Försäkringskassan anser är största riskerna för felaktiga utbetalningar

- vad Försäkringskassan anser är de viktigaste utvecklingsområdena när det gäller verkställande av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut.

4.4.4 Avgränsningar

I ärendegranskningen har vi inte beräknat omfattningen av felaktiga utbetalningar i de granskade ärendena, eftersom vi bedömde att det skulle ha varit resurskrävande i förhållande till granskningens syfte och storlek. Vi har granskat ett relativt litet urval av ärenden och bedömer därför att de felaktiga utbetalningarna som identifierats i den här granskningen är en liten del av de totala felaktiga utbetalningarna. Vi har heller inte haft för avsikt att generalisera resultaten till hela populationen. Tyngdpunkten i granskningen har varit att identifiera risker och brister i handläggningen.

Vi har inte gjort någon uppdelning i ärendegranskningen baserat på vilket kontor på Försäkringskassan som handläggarna tillhör. Det gör att vi inte har kunnat identifiera eventuella skillnader i tillämpningen av regelverket mellan kontoren.

Ärendegranskningen innefattade ärenden från de tre ersättningsformerna aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Vi har inte gjort någon uppdelning mellan ersättningsformerna, vare sig i ärendegranskningen eller när vi redovisar resultaten från den. Försäkringskassan har uppgett att de inte gör någon uppdelning mellan ersättningsformerna i sin handläggning, utan alla verkställanden av Arbetsförmedlingens avstängningsbeslut hanteras i samma flöde. Därför har vi inte undersökt eventuella skillnader i tillämpningen av regelverket mellan ersättningsformerna.

Vi bedömde att det skulle vara svårt att se eventuella mönster i olikbehandling av kvinnor och män i underlaget från ärendegranskningen, dels eftersom urvalet är relativt litet, dels eftersom det antagligen handlar om små skillnader. Därför har vi valt att bara redovisa könsuppdelad statistik som rör Försäkringskassans verkställanden av Arbetsförmedlingens beslut om avstängning.

Källor

Författningar

Socialförsäkringsbalk (2010:110).

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

Förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (2024:927).

Offentligt tryck

Försäkringskassan, Framställning om ändringar i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Skrivelse till regeringen dnr FK 2022/013608.

Andra publikationer

Försäkringskassan. Svar på regeringsuppdrag. Rapport – Förslag på mindre regeländringar som kan minska felaktiga utbetalningar, göra det enklare för enskilda att göra rätt och effektivisera handläggningen inom socialförsäkringen. Dnr FK 2024/02299.

Försäkringskassans årsredovisning 2024.

IAF, Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2022. Rapport 2023:9.

Rättsfall

RÅ 2004 ref. 47.

Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr. 4247–22.

Övrigt

Försäkringskassan, Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Vägledning 2017:2, version 11.

Försäkringskassan, Återbetalning. Vägledning 2024:2, version 001, avsnitt 14.10.

Försäkringskassan, Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Process 2017:03, version 10.0.

Bilaga 1: IAF:s skala för bedömning av brister

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

1. **Påpekande**

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

2. **Anmärkning**

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

3. **Kritik**

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

4. **Allvarlig kritik**

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

Vi är IAF

IAF är en myndighet som har till uppgift att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

Vi granskar arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen. Vi granskar också hur Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan arbetar med sanktioner för personer som får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

Vi utför vårt uppdrag genom att:

- granska, påtala brister och göra uppföljningar
- följa och driva utvecklingen inom arbetslöshetsförsäkringens område
- förvalta uppgifter om arbetslöshetsförsäkringen.

Vi sprider kunskap om hur arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen fungerar genom att publicera rapporter och föra dialog med arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

På IAF arbetar cirka 70 personer och myndigheten är placerad i Katrineholm.

Våra rapporter finns publicerade på vår webbplats www.iaf.se.



Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Box 210
641 22 Katrineholm
Telefon: 0150- 48 70 00
E-post: iaf@iaf.se

