

Regeringens skrivelse

2018/19:51



Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen

Skr.
2018/19:51

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 februari 2019

Stefan Löfven

Ylva Johansson
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat arbetslöshetskassornas bedömning av de underrättelser som Arbetsförmedlingen lämnar när en arbetssökande inte uppfyller villkoren i försäkringen. Riksrevisionen har även granskat Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF) tillsyn över arbetslöshetskassorna och regelverket om hur försäkringen ska tillämpas.

Granskningen visar att det finns betydande skillnader mellan arbetslöshetskassorna i hur ofta underrättelserna leder till sanktioner. Riksrevisionen bedömer samtidigt att den tillsyn och uppföljning som IAF bedriver över arbetslöshetskassorna i huvudsak fungerar tillfredsställande.

Riksrevisionen bedömer att regelverket om hur arbetslöshetsförsäkringen ska tillämpas bör förtydligas och rekommenderar regeringen att se över IAF:s uppdrag att förtydliga regelverket i försäkringen. Frågan om IAF:s bemyndigande att meddela föreskrifter bereds i Regeringskansliet. IAF har också påbörjat en genomgripande översyn av föreskrifterna för arbetslöshetsförsäkringen.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Granskningens resultat	3
2.2	Rekommendationer	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	5
	Bilaga Riksrevisionens rapport A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten RiR 2018:27	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 februari 2019	81

Den 23 oktober 2018 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten (RiR 2018:27) till regeringen, se bilaga. Med anledning av rapporten överlämnar regeringen denna skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning syftar till att undersöka om arbetslöshetskassorna tillämpar arbetslöshetsförsäkringen likvärdigt, och om staten i högre grad kan främja en likvärdig tillämpning vid arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetsförsäkringen administreras av 27 fristående arbetslöshetskassor som handlägger ärenden om rätten till en statligt finansierad ersättning. Arbetslöshetskassorna har aldrig tidigare varit föremål för granskning av Riksrevisionen.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) inrättades som tillsynsmyndighet 2004, bl.a. för att uppnå ett bättre iakttagande av regelsystemen och för att säkerhetsställa likabehandlingen av de arbetssökande, se prop. 2001/02:151 (Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen). IAF har i flera rapporter granskat de underrättelser som Arbetsförmedlingen skickar till arbetslöshetskassorna.

Riksrevisionen har i sin granskning valt att fokusera på arbetslöshetskassornas hantering av underrättelser från Arbetsförmedlingen eftersom skillnaderna i sanktionsgraden mellan olika arbetslöshetskassor kan vara en indikation på bristande likvärdighet. Riksrevisionen definierar sanktionsgrad som antalet underrättelser som lett till sanktion i förhållande till antalet prövade underrättelser. Riksrevisionen har ytterligare begränsat granskningen till arbetslöshetskassornas bedömning av de underrättelser som Arbetsförmedlingen skickar till arbetslöshetskassorna då en arbetssökande inte uppfyller villkoren i försäkringen. Riksrevisionen har även granskat IAF:s tillsyn över arbetslöshetskassorna samt regelverket om hur försäkringen ska tillämpas.

Likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen är viktig ur ett rätts-säkerhetsperspektiv och för att upprätthålla allmänhetens förtroende för försäkringen, vilket är ett av motiven för Riksrevisionens granskning.

2.1 Granskningens resultat

Granskningen har utgått från följande frågeställningar:

1. Bedömer arbetslöshetskassorna underrättelserna från Arbetsförmedlingen på ett likvärdigt sätt?
2. Bedrivs IAF:s tillsyn av arbetslöshetskassorna på ett tillfredsställande sätt?

3. Bör regelverket om hur försäkringen ska tillämpas förtydligas?

Riksrevisionen finner indikationer på brister i likvärdigheten. När de sex arbetslöshetskassorna som har lägst sanktionsgrad jämförs med de sex arbetslöshetskassorna med högst sanktionsgrad är skillnaden i genomsnittlig sanktionssannolikhet ca 14 procentenheter. Skillnaderna i sanktionsgrad kan inte förklaras av att arbetslöshetskassorna har olika sammansättning av ärendeslag. Skillnaderna kan inte heller förklaras av att arbetslöshetskassorna har olika sammansättning av arbets sökande.

Riksrevisionen finner att IAF har fungerande interna processer för att fånga upp betydande risker i försäkringen, för att säkra kvaliteten i rapporterna och för att följa upp resultatet av tillsynen. Dessutom visar Riksrevisionens enkät att arbetslöshetskassorna generellt sett uppfattar att IAF:s slutsatser är tydliga och välgrundade och att kompetensen hos dem som utför tillsynen är god.

Riksrevisionen finner att arbetet med föreskrifter förefaller eftersatt av såväl IAF som regeringen. Riksrevisionens enkät indikerar också att det finns en efterfrågan från arbetslöshetskassorna på ökad vägledning från IAF i form av föreskrifter om vad som menas med godtagbara skäl. Föreskrifter som förklarar godtagbara skäl finns inte i dag eftersom myndigheten saknar bemyndigande att meddela sådana föreskrifter. Dessutom har vissa av IAF:s föreskrifter meddelats utan stöd i bemyndiganden.

2.2 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen:

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över IAF:s uppdrag att förtydliga regelverket i försäkringen, och särskilt IAF:s bemyndiganden att meddela föreskrifter.

Riksrevisionen lämnar i sin rapport också tre rekommendationer som riktar sig till IAF:

1. Riksrevisionen rekommenderar IAF att närmare analysera om och på vilket sätt bedömningen av ärenden skiljer sig åt mellan arbetslöshetskassor med hög respektive låg sanktionsgrad.
2. Riksrevisionen rekommenderar IAF att, som en del i ett återkommande kvalitetsarbete, låta utomstående forskare eller andra experter i efterhand granska och kommentera ett antal av inspektionens granskningsrapporter.
3. Riksrevisionen rekommenderar IAF att utfärda allmänna råd om försäkringens tillämpning inom områden med oklar rättspraxis och där stora olikheter i tillämpningen av regelverket har konstaterats.

De rekommendationer som riktar sig till IAF behandlas inte vidare i denna skrivelse.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning om att det är viktigt att arbetslöshetsförsäkringen uppfattas som likvärdig och tillämpas på ett likvärdigt sätt. IAF har i flera rapporter visat att antalet skickade underrättelser skiljer sig åt mellan Arbetsförmedlingens marknadsområden. Vidare visar rapporterna att antalet underrättelser som lett till sanktion i förhållande till antalet prövade underrättelser skiljer sig åt mellan arbetslöshetskassorna.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att regelverket i arbetslöshetsförsäkringen behöver förtydligas och att IAF:s bemyndiganden att meddela föreskrifter behöver ses över. Arbetslöshetsförsäkringens regelverk är komplext och ett förtydligande av reglerna kan ske på olika sätt. Vissa frågor förtydligas lämpligen i föreskrifter medan andra lämpar sig bättre för att förtydligas genom praxis. Regelförenkling i lag och förordning är ytterligare sätt att förtydliga försäkringen. En fördjupad analys av varje enskild fråga krävs för att bedöma om förtydligande av regelverket lämpligast görs genom lag, förordning, myndighetsföreskrifter eller om det bör överlåtas till praxis. IAF:s uppgift att förtydliga regelverket i försäkringen och IAF:s bemyndiganden att meddela föreskrifter är en del av det arbetet.

Regeringen tillsatte i februari 2018 Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A2018:01). Utredningen ska analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas, och lämna förslag på en ny lag och en ny förordning om arbetslöshetsförsäkringen.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över IAF:s uppdrag att förtydliga regelverket i försäkringen och särskilt IAF:s bemyndiganden att meddela föreskrifter. Som framgår av Riksrevisionens rapport har IAF påbörjat en översyn av sina föreskrifter. Inom ramen för översynen har IAF konstaterat dels att myndigheten saknar bemyndiganden för vissa föreskrifter, dels att föreskrifterna om arbetslöshetsförsäkringen behöver moderniseras. Mot denna bakgrund lämnade IAF i november 2017 en begäran om utökat bemyndigande inom ett antal områden till regeringen. Denna begäran bereds inom Regeringskansliet. Det pågår ett löpande arbete med att förtydliga regelverket i arbetslöshetsförsäkringen och inom ramen för detta arbete förs en dialog med IAF. En viktig del i arbetet är att ta ställning till hur förtydligandet bör ske: genom lag, förordning, myndighetsföreskrift eller genom att överlåtas till praxis.

Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2020. Ett syfte

Skr. 2018/19:51 med utredningen är att analysera och föreslå ett mer ändamålsenligt regelverk med ökad förutsebarhet. Skulle utredningens uppdrag leda till en ny utformning av arbetslöshetsförsäkringen kan detta medföra att behovet för IAF att förtydliga regelverket i försäkringen minskar.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen

– mer kan göras för att främja
likvärdigheten

RIR 2018:27



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-497-1

RIR 2018:27

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT BILDBYRÅ AB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2018

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-10-08

DNR: 3.1.1-2017-1114

RIR 2018:27

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen

– mer kan göras för att främja likvärdigheten

Riksrevisionen har granskat likvärdigheten i a-kassornas tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisor Anton Ringström har varit föredragande. Revisionsdirektör Christian Andersson och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Anton Ringström

För kännedom:

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Sveriges a-kassor

RIKSREVISIONEN

Skr. 2018/19:51
Bilaga 1

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Utgångspunkter	10
1.4 Metod och genomförande	11
2 Bakgrund	12
2.1 Allmänt om arbetslöshetsförsäkringen	12
2.2 Organisationsstruktur	12
2.3 Sanktioner i försäkringen	13
2.4 Finansieringen av försäkringen	15
3 Bedömer a-kassorna underrättelserna från Arbetsförmedlingen på ett likvärdigt sätt?	17
3.1 Bedömningskriterier	17
3.2 Definition av sanktions- och prövningsgrad	17
3.3 Tidigare studier	18
3.4 Analys av sanktionsgraden	20
3.5 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	32
4 Bedrivs IAF:s tillsyn av a-kassorna på ett tillfredsställande sätt?	33
4.1 Bedömningskriterier	33
4.2 Tillsynens inriktning och omfattning	35
4.3 Planering och genomförande av tillsynen	36
4.4 Resultatet av tillsynen	41
4.5 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	44
5 Bör regelverket om hur försäkringen ska tillämpas förtydligas?	45
5.1 Bedömningskriterier	45
5.2 Regelhierarkin inom försäkringen	45
5.3 IAF:s föreskrifter	49
5.4 Allmänna råd	52
5.5 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	54
Referenslista	55
Bilaga 1. Metoder	57

Skr. 2018/19:51
Bilaga 1

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ger tidsbegränsat ekonomiskt stöd till personer som är ofrivilligt arbetslösa och aktivt söker arbete. Försäkringen handläggs av 27 fristående arbetslöshetskassor (a-kassor), och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) utövar tillsyn över a-kassorna. År 2017 utbetalades 12,4 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning till drygt 220 000 arbetssökande.

Den här granskningen syftar till att undersöka om a-kassorna tillämpar arbetslöshetsförsäkringen likvärdigt, och om staten i högre grad kan främja en likvärdig tillämpning vid a-kassorna. Riksrevisionen har granskat a-kassornas bedömning av de underrättelser som Arbetsförmedlingen skickar till a-kassorna då en arbetssökande inte uppfyller villkoren i försäkringen, exempelvis genom att missköta sitt arbetssökande. Riksrevisionen har även granskat såväl IAF:s tillsyn över a-kassorna som regelverket om hur försäkringen ska tillämpas. Nedan redovisas svaren på de tre frågor som granskningen utgått från.

Bedömer a-kassorna underrättelserna från Arbetsförmedlingen på ett likvärdigt sätt?

Nej, troligen inte. Det finns tydliga indikationer på brister i likvärdigheten. Riksrevisionen har med statistisk analys undersökt skillnaderna i sanktionsgrad mellan de olika a-kassorna, och vad de beror på. Analysen baseras på data från IAF och Arbetsförmedlingen och avser perioden 1 januari 2016–30 juni 2017.

När de sex a-kassor med lägst sanktionsgrad jämförs med de sex a-kassor med högst är skillnaden i genomsnittlig sanktionssannolikhet ca 14 procentenheter. Skillnaderna i sanktionsgrad kan inte förklaras av att a-kassorna har olika sammansättning av ärendeslag. Skillnaderna kan inte heller förklaras av att a-kassorna har olika sammansättning av arbetssökande. Det senare tyder på att skillnaderna inte kan förklaras av olika benägenhet att svara på a-kassornas frågor angående ärendet, s.k. kommunikering, vilket tidigare framhållits som en förklaring till skillnaderna i sanktionsgrad.

En viss försiktighet bör iaktas när man tolkar skillnaderna i sanktionsgrad, eftersom skillnader i hur a-kassorna hanterar avskrivningar delvis skulle kunna förklara resultaten. En tänkbar orsak till skillnaderna i sanktionsgrad är att a-kassorna tillämpar regelverket olika. Om så är fallet är den viktigaste aspekten troligen att a-kassorna gör olika strikta bedömningar av hur begreppet "godtagbara skäl" ska tillämpas. Ca 80 procent av underrättelserna handlar om att den arbetssökande utan "godtagbart skäl" låtit bli att lämna in sin aktivitetsrapport i tid, och resultaten är oförändrade även när vi endast studerar dessa underrättelser.

Riksrevisionen menar att skillnaderna är principiellt viktiga ur ett likvärdighetsperspektiv och för att upprätthålla allmänhetens förtroende för försäkringen. Det har i denna granskning inte varit möjligt att uppskatta vad den fullständiga statsfinansiella effekten skulle bli om samtliga a-kassor varit mer eller mindre strikta.

Vår analys indikerar alltså att det finns skillnader i hur regelverket tillämpas. För att undersöka om och på vilka sätt bedömningen av ärenden skiljer sig åt skulle dock en analys av likartade ärenden vid olika a-kassor behöva göras.

Riksrevisionen rekommenderar IAF att närmare analysera om och på vilket sätt bedömningen av ärenden skiljer sig åt mellan a-kassor med hög respektive låg sanktionsgrad.

Bedrivs IAF:s tillsyn och uppföljning på ett tillfredsställande sätt?

Ja, i huvudsak. IAF har fungerande interna processer för att fånga upp betydande risker i försäkringen, för att säkra kvaliteten i rapporterna, och för att följa upp resultatet av tillsynen. Riksrevisionens enkät, som besvarats av samtliga a-kassor visar att a-kassorna generellt sett uppfattar att IAF:s slutsatser är tydliga och välgrundade och att kompetensen hos de som utför tillsynen är god. Enkäten visar även att a-kassorna bedömer att IAF:s kritik resulterar i konkreta förändringar hos den enskilda a-kassan.

Några förbättringsområden har emellertid noterats. IAF saknar direktåtkomst till a-kassornas datasystem, vilket gör att tillsynen blir kostsam. Det finns också en risk att de sanktioner som IAF har befogenhet att använda inte kan tillämpas utan att enskilda ersättningstagare riskerar att drabbas. Det finns även en viss kritik mot att IAF kommunicerar generella slutsatser som inte avser någon särskild a-kassa på ett tydligt sätt. IAF har inte genomfört någon extern kvalitetsgranskning av sina rapporter. Riksrevisionen menar att en sådan granskning som en del i ett internt kvalitetsarbete har potential att bidra till högre analytisk kvalitet.

Riksrevisionen rekommenderar IAF att, som en del i ett återkommande kvalitetsarbete, låta utomstående forskare eller andra experter i efterhand granska och kommentera ett antal granskningsrapporter.

Bör regelverket om hur försäkringen ska tillämpas förtydligas?

Ja, Riksrevisionens övergripande slutsats är att föreskriftsverksamheten förefaller eftersatt av såväl IAF som av regeringen. Det finns viss kritik mot tydligheten i föreskrifterna, visar Riksrevisionens enkät. Det finns även en tydlig efterfrågan från a-kassorna på ökad vägledning från IAF i form av föreskrifter om begreppet godtagbara skäl. Föreskrifter om godtagbara skäl finns inte idag eftersom myndigheten saknar bemyndigande att utfärda sådana. Därtill har vissa av IAF:s

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

föreskrifter utfärdats utan stöd i bemyndiganden. IAF har påpekat för regeringen att ytterligare bemyndiganden behövs, men regeringen har i skrivande stund inte tagit ställning till denna begäran.

Enkäten visar även att en majoritet av a-kassorna menar att IAF bör utfärda allmänna råd om arbetslöshetsförsäkringens tillämpning. Riksrevisionen delar denna bedömning och menar att likvärdigheten i tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen kan främjas om IAF utfärdar allmänna råd inom områden med oklar rättspraxis och där stora olikheter i tillämpningen av regelverket har konstaterats i tillsynen eller på annat sätt.

Om de skillnader i sanktionsgrad mellan a-kassorna som vi ovan konstaterat beror på skillnader i tillämpningen i regelverket, kan tydligare vägledning i form av föreskrifter eller allmänna råd enligt Riksrevisionens bedömning bidra till en mer likvärdig tillämpning av regelverket.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över IAF:s uppdrag att förtydliga regelverket i försäkringen, och särskilt IAF:s bemyndiganden att utfärda föreskrifter.

Riksrevisionen rekommenderar IAF att utfärda allmänna råd om försäkringens tillämpning inom områden med oklar rättspraxis och där stora olikheter i tillämpningen av regelverket har konstaterats.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ger tidsbegränsat ekonomiskt stöd till personer som är ofrivilligt arbetslösa och aktivt söker arbete. År 2017 utbetalades 12,4 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning, till drygt 220 000 arbetssökande.

Arbetslöshetsförsäkringen handläggs av 27 arbetslöshetskassor (a-kassor), som är fristående från både de fackliga organisationerna och staten.¹ A-kassorna beslutar om medlemmarnas rätt till arbetslöshetsersättning, betalar ut ersättningen och administrerar medlemskap. A-kassorna beslutar även om sanktioner när en arbetslös exempelvis missköter sitt arbetssökande. Arbetsförmedlingen ansvarar för att skicka underrättelser om ifrågasatt ersättning till a-kassorna. Det kan t.ex. röra sig om att den arbetssökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten eller inte lämnat in sin aktivitetsrapport i tid.

Riksdagen beslutade att inrätta Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) som en fristående tillsynsmyndighet över alla delar av försäkringen år 2002, tidigare hade tillsynen av a-kassorna skötts av dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen.² Bakgrunden till beslutet var bland annat att studier hade visat på brister i enhetligheten i tillämpningen av försäkringen.³ Arbetsmarknadsutskottet angav att syftet med att inrätta den nya myndigheten var att uppnå en bättre efterlevnad av regelsystemen och att säkerhetsställa likabehandlingen av de arbetssökande. Det ansågs avgörande för att skapa legitimitet för och öka tilltron till arbetslöshetsförsäkringen.⁴

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen framförde i sitt slutbetänkande att likformighet och rättssäkerhet borde förbättras gällande arbetslöshetsförsäkringens tillämpning.⁵

Av IAF:s rapporter framgår att det finns stora skillnader mellan Arbetsförmedlingens olika marknadsområden i antalet till a-kassorna skickade underrättelser per arbetssökande, och att myndigheten inte lämnar underrättelser

¹ Av 2 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att Riksrevisionen kan granska handläggningen av arbetslöshetsersättningen hos arbetslöshetskassorna.

² Riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*. Prop. 2001/02:151, bet. 2001/02:AU7, rskr. 2001/02:243.

³ Ds 1999:58. *Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*.

⁴ Riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*. Prop. 2001/02:151, bet. 2001/02:AU7, rskr. 2001/02:243.

⁵ SOU 2015:21. *Mer trygghet och bättre försäkring*.

i alla fall den borde. Handläggare som uppgav att de hade en hög arbetsbelastning tenderade att i lägre grad skicka underrättelser till a-kassorna. Handläggare som kände sig bekväma med en kontrollerande roll och handläggare som uppgav att chefen ansåg att arbetet med underrättelser var viktigt skickade fler underrättelser.⁶ IAF har även visat att det finns stora skillnader i prövnings- och sanktionsgrad mellan de olika a-kassorna.⁷ Det saknas dock en systematisk analys av vad som kan förklara skillnaderna.

Av ovan angivna skäl anser Riksrevisionen att det är angeläget att granska likvärdigheten i tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen. En likvärdig tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen förutsätter att såväl Arbetsförmedlingen som a-kassorna tillämpar försäkringen likvärdigt. Denna granskning inriktas mot a-kassornas tillämpning av försäkringen. Systemet med 27 fristående a-kassor som handlägger ärenden om rätten till en statligt finansierad ersättning är speciellt, och a-kassorna har aldrig tidigare varit föremål för granskning av Riksrevisionen.

Försäkringens regelverk är omfattande, och det finns därför ett stort antal aspekter av likvärdighet. Vi har i denna granskning valt att särskilt fokusera på a-kassornas hantering av underrättelser från Arbetsförmedlingen eftersom skillnaderna i sanktionsgraden mellan olika a-kassor kan vara en indikation på bristande likvärdighet.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka om a-kassorna tillämpar arbetslöshetsförsäkringen likvärdigt, och om staten i högre grad kan främja en likvärdig tillämpning vid a-kassorna. Granskningen har utgått från följande frågeställningar:

1. Bedömer a-kassorna underrättelserna från Arbetsförmedlingen på ett likvärdigt sätt?
2. Bedrivs IAF:s tillsyn av a-kassorna på ett tillfredsställande sätt?
3. Bör regelverket om hur försäkringen ska tillämpas förtydligas?

1.2.1 Omfattning och avgränsningar

Granskningen omfattar a-kassornas bedömning av underrättelser från Arbetsförmedlingen, IAF:s tillsyn av a-kassorna samt regeringens styrning av IAF.

Arbetsförmedlingens arbete med att skicka underrättelser till a-kassorna omfattas inte. Inte heller omfattas förvaltningsdomstolarnas överprövning av a-kasseärenden bland annat eftersom det är relativt få sådana prövningar som sker

⁶ IAF 2016:19. *Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?*

⁷ IAF 2017:6. *Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning.*

årligen. IAF:s arbete med att föra processer i domstol omfattas inte av granskningen. Vidare omfattas inte IAF:s tillsyn över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans arbete med sanktioner gällande *aktivitetsstödet* och *utvecklingsersättningen* av granskningen.

Vi har avgränsat granskningens första fråga till a-kassornas prövning av de underrättelser som Arbetsförmedlingen lämnar om ifrågasatt rätt till ersättning enligt 43–43 b §§ i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

1.3 Utgångspunkter

Granskningens utgångspunkt är målsättningen om en likvärdig tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen. Enligt 89 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ska IAF verka för att lagbestämmelserna i arbetslöshetsförsäkring tillämpas likformigt och rättvist. När riksdagen beslutade om att inrätta IAF uttalade arbetsmarknadsutskottet att det är viktigt för arbetslöshetsförskringens legitimitet att det finns en väl fungerande tillsyn som bidrar till en bättre efterlevnad av regelsystemen och till att *likabehandlingen av de arbetsökandes säkerställs*. Utskottets majoritet underströk att det inte bara var de arbetsökandes befogade krav som borde beaktas i detta sammanhang. Det var minst lika viktigt att övriga försäkrade uppfattade att reglerna tillämpas enhetligt och att försäkringen inte missbrukades. Det sistnämnda såg utskottet som en grundläggande förutsättning för att det skulle vara möjligt att bibehålla den nuvarande solidariska finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen och de förhållandevis generösa ersättningsvillkoren.⁸

Vad betyder då *likvärdig tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen*? Riksrevisionen har utgått från vad regeringen angav i förarbetena till beslutet om att inrätta IAF. Där angavs att reglerna skall tillämpas på ett likartat sätt och att alla arbetslösa skall behandlas lika oberoende av kön, utbildning, yrke, bostadsort, vilken a-kassa sökanden tillhör eller vid vilken arbetsförmedling anmälan om arbetslöshet skett.⁹ Detta förutsätter att lagar, förordningar, föreskrifter och etablerad praxis efterlevs. I den mån regelverket medger olika tolkningar och praxis inte har etablerats av domstolar bör a-kassorna ändå tolka regelverket lika – annars uppnås inte kravet på att de arbetsökande ska behandlas lika oberoende av vilken a-kassa de tillhör.

Mer specifika bedömningskriterier för granskningsfrågorna specificeras i respektive kapitel.

⁸ Riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*. Prop. 2001/02:151, bet. 2001/02:AU7, rskr. 2001/02:243.

⁹ Regeringens proposition *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*. Prop. 2001/02:151.

1.4 Metod och genomförande

Den första frågan besvaras huvudsakligen genom att undersöka om sannolikheten att få en sanktion skiljer sig åt mellan a-kassorna på ett omotiverat sätt. En *statistisk analys* avseende a-kassornas sanktionsgrad har gjorts med hjälp av regressionsmetoder där vi kontrollerar för ärendesammansättning och individkaraktäristika. Analysen baseras på IAF:s statistik om underrättelser och bakgrundsinformation om de arbetssökande från Arbetsförmedlingen, såsom kön, utrikesfödd, utbildningsnivå, inkomster, yrke, arbetslöshetshistorik (se metodbilagan för en beskrivning av den statistiska analysen). Statistiken avser perioden från 1 januari 2016–30 juni 2017.

En *enkät* har skickats till samtliga 27 a-kassor för att bidra till svaren på de två sista frågorna (se metodbilagan för enkätfrågorna). Enkäten, som besvarades av samtliga a-kassor, innehöll frågor om sakupplysningar och a-kassans bedömning inom följande områden: Arbetsförmedlingens underrättelser, arbetslöshetsförsäkringens utformning, IAF:s föreskrifter, domstolsavgöranden, Sveriges a-kassors handläggargstöd, egna vägledningar vid a-kassan, administrationskostnader vid a-kassan och IAF:s tillsynsverksamhet. Enkäten riktades till a-kassaförestandaren, och a-kassans samlade bedömning av frågorna efterfrågades.

Intervjuer har genomförts med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, IAF, Arbetsförmedlingen, Sveriges a-kassor och enskilda a-kassor (se metodbilagan för en förteckning över vilka som har intervjuats).

En genomgång av *skriftligt material* har gjorts av tillsynsrapporter och annat material från IAF, riksdagstryck, offentliga utredningar, material från Sveriges a-kassor och enskilda a-kassor.

1.4.1 Genomförande

Projektledare för granskningen var inledningsvis revisionsdirektör Anders Berg. Från och med den 20 februari 2018 var revisor Anton Ringström projektledare. Revisionsdirektör Christian Andersson och revisionsledare Christian Jonsson var projektmedarbetare under hela granskningen. Två referenspersoner var knutna till projektet och gav synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten: Torbjörn Ingvarsson, professor i civilrätt, Juridiska institutionen, Uppsala universitet och Martin Söderström, fil. dr. i nationalekonomi, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Ett seminarium hölls med Arbetsmarknadsutredningen och seminariedeltagare gav synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet), IAF, och Sveriges a-kassor fick tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Bakgrund

2.1 Allmänt om arbetslöshetsförsäkringen

Syftet med arbetslöshetsförsäkringen är att fungera som en omställningsförsäkring som ger tidsbegränsat ekonomiskt stöd till personer som är ofrivilligt arbetslösa och aktivt söker arbete.

Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar: Den första delen är en *grundförsäkring* som betalas ut till personer som inte är medlem i a-kassan eller som inte har varit medlem 12 sammanhängande månader, men som uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Den andra delen är en frivillig *inkomstrelaterad försäkring* där ersättning betalas ut till arbetslösa personer som varit medlemmar i en a-kassa i minst 12 sammanhängande månader och som uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Båda delarna av försäkringen hanteras av a-kassorna.

§ Lagar och förordningar

De lagar och förordningar som styr arbetslöshetsförsäkringen är lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, samt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor. Till detta kommer vissa föreskrifter som IAF kan utfärda med stöd av regeringens bemyndigande i förordning.

2.2 Organisationsstruktur

Arbetslöshetsförsäkringen handläggs i Sverige av 27 *a-kassor*. A-kassorna beslutar om medlemmarnas rätt till arbetslöshetsersättning, betalar ut ersättningen, sköter medlemshanteringen och beslutar om sanktioner när en arbetslös exempelvis missköter sitt arbetssökande. A-kassorna är fristående från både de fackliga organisationerna och staten. Historiskt finns det dock starka band mellan a-kassorna och de fackliga organisationerna, som tidigare även var huvudmän för a-kassorna.

A-kassornas storlek varierar kraftigt från Akademikernas arbetslöshetskassa med närmare 700 000 medlemmar till Skogs- och lantbrukstjänstemännens med knappt 1 000 medlemmar. År 2017 tillhörde ungefär 70 procent av arbetskraften en arbetslöshetskassa. De största kassorna har över hundratalet anställda och den minsta kassan endast en anställd.¹⁰

A-kassorna är oftast branschanknutna, såsom Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa (Livs), men det finns även några kassor som har medlemmar

¹⁰ IAF:s statistikdatabas, <https://iaf.se/statistikdatabasen/>, hämtad 2018-06-15.

inom olika branscher såsom Akademikernas arbetslöshetskassa (AEA). Varje a-kassa har en styrelse som inom sig utser en ordförande. Staten utser genom IAF en representant i a-kassornas styrelser. Den löpande verksamheten vid a-kassorna leds av en kassaföreståndare. Enligt 88 § lagen 1997:239) om arbetslöshetskassor ska a-kassorna samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av a-kassornas verksamhet.

Sveriges a-kassor, tidigare Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO), är a-kassornas gemensamma service- och intresseorganisation. Sveriges a-kassor stödjer a-kassorna med bland annat IT-utveckling, utbildning och opinionsbildning. Sveriges a-kassor stödjer även a-kassorna vid tolkning och tillämpning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. En viktig del i uppföljningen är att säkerställa att de arbetssökande som uppbär arbetslöshetsersättning uppfyller de krav som ställs i lagen om arbetslöshetsförsäkring. I det fall Arbetsförmedlingen ifrågasätter om den arbetssökande uppfyller villkoren för ersättning, ska myndigheten skicka en underrättelse till den aktuella arbetslöshetskassan. A-kassan beslutar sedan om den arbetssökande ska erhålla någon sanktion. Arbetsförmedlingen betalar även ut statsbidrag till a-kassorna.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) utövar tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen. IAF har också viss föreskriftsrätt gällande arbetslöshetsförsäkringen, till exempel vad som ska anses vara "lämpligt arbete". IAF genomför inte tillsyn på uppdrag av enskilda och kan inte heller agera i enskilda ärenden. Myndigheten disponerade år 2017 ett förvaltningsanslag om 65 miljoner kronor och hade samma år 65 anställda.

Om en arbetslös är missnöjd med en a-kassas beslut rörande ersättning har denne rätt att begära att a-kassan omprövar beslutet. Beslutet från a-kassan kan därefter överklagas till förvaltningsrätt.

2.3 Sanktioner i försäkringen

De sanktioner som finns i arbetslöshetsförsäkringen regleras av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och kan delas in i följande grupper av åtgärdsgrunder:

- misskötsel av arbetssökandet (enligt 43 §)
- förlängning av tiden i arbetslöshet (enligt 43 a §)
- orsakande av arbetslösheten (enligt 43 b §)

Enligt 43§ kan en sökande *missköta arbetssökandet* genom att utan godtagbart skäl inte medverka till att upprätta en individuell handlingsplan, inte lämna en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid, inte besöka eller ta kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt eller inte söka anvisat lämpligt arbete. Dessutom är det grund för åtgärd att sökanden inte aktivt söker lämpliga arbeten. Till skillnad mot övriga åtgärdsgrunder i denna grupp kan sökanden inte ha något godtagbart skäl för att inte vara aktivt arbetssökande.

Vidare är det grund för åtgärd enligt 43 a § att sökanden utan godtagbart skäl *förlängt arbetslösheten* genom att avvisa ett erbjudet lämpligt arbete, genom sitt uppträdande uppenbarligen vålla att en anställning inte kommer till stånd eller avvisa en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Det är också grund för åtgärd att sökanden orsakat sin arbetslöshet genom att enligt 43 b § utan giltig anledning *lämna sitt arbete*, på grund av otillbörligt uppförande skiljas från sitt arbete, utan giltig anledning lämna ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas, eller uppträda på ett sådant sätt att Arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Utöver de ovan nämnda sanktionerna är det enligt 46 § grund för åtgärd att sökanden medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat *oriktiga eller vilseledande uppgifter* eller låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till en arbetslöshetskassa om förhållanden som är av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning.

2.3.1 Sanktionstrappan

Sanktionerna i försäkringen är uppbyggd som en trappa, där åtgärderna blir allvarligare ju fler förseelser som den arbetssökande begår. Tanken med trappan är att den arbetssökande ska ges möjlighet att korrigera sitt beteende.¹¹ Den lindrigaste åtgärden är en varning, och därutöver kan den arbetssökande stängas av från försäkringen i ett antal dagar, beroende på vilken åtgärdsgrund det rör sig om och hur många gånger under en ersättningsperiod som den arbetssökande har begått förseelsen. Se tabell 1 för en detaljerad beskrivning av sanktionstrappan.

¹¹ Se Riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* Prop. 2012/13:12, bet. 2012/13:AU6, rskr. 2012/13:173.

Tabell 1 Antal avstängningsdagar efter åtgärdsgrund och antalet gånger under ersättningsperioden som förseelsen inträffat

	1 gång	2 gånger	3 gånger	4 gånger	5 gånger
Misskötsel av arbetssökandet (enligt 43 §)	0 dagar (varning)	1 dag	5 dagar	10 dagar	Hela ersättningsperioden
Förlängning av tiden i arbetslöshet (enligt 43 a §)	5 dagar	10 dagar	45 dagar	Hela ersättningsperioden	
Orsakande av arbetslösheten (enligt 43 b §)	45 dagar	45 dagar	Hela ersättningsperioden		

2.4 Finansieringen av försäkringen

Arbetslöshetsersättningen finansieras dels genom den arbetsmarknadsavgift som alla arbetsgivare och egenföretagare betalar till staten, och dels genom den finansieringsavgift som a-kassorna betalar till staten.

Den som är medlem i en a-kassa betalar en medlemsavgift till a-kassan. Medlemsavgifterna till a-kassorna ska förutom att täcka a-kassornas administrativa kostnader användas för betalning av finansieringsavgiften till staten. Finansieringsavgiftens storlek beror på antalet medlemmar i a-kassan och på den genomsnittliga utbetalade dagpenningen. Arbetslösheteten bland a-kassornas medlemmar påverkar därmed inte finansieringsavgiftens storlek.¹² IAF ansvarar för uppbörden av finansieringsavgiften.

A-kassorna betalar ut arbetslöshetsersättningen till ersättningsberättigade medlemmar. För denna kostnad ersätts a-kassorna genom statsbidrag. Statsbidraget betalas ut av Arbetsförmedlingen till a-kassorna i direkt anslutning till utbetalningen till medlemmarna. Därtill betalar Arbetsförmedlingen ut ett särskilt statsbidrag som beslutas av regeringen till små a-kassor för att kompensera deras höga administrativa kostnader per medlem.

Det finansiella flödet mellan medlemmar, a-kassor, IAF och Arbetsförmedlingen illustreras i figur 1. År 2017 utbetalades 12,4 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning och statens utgifter för statsbidrag till a-kassorna uppgick följaktligen till samma belopp. Samtidigt betalade a-kassorna 3,4 miljarder i

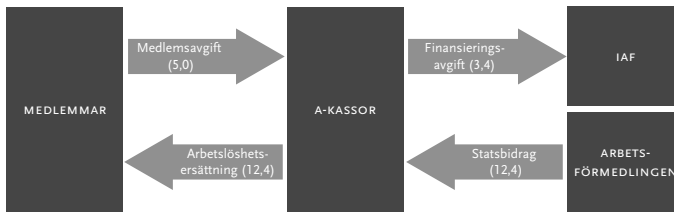
¹² Finansieringsavgiften beräknas utifrån antalet medlemmar i arbetslöshetskassan vid månads slut och utifrån den inkomstrelaterade ersättningen per ersättningsdag som kassan betalat ut. Det totala medlemsantalet multipliceras med 131 procent av den under månaden utbetalade genomsnittliga dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen delat med tolv.

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

finansieringsavgift. Därmed motsvarade statens andel av finansieringen av arbetslöshetsersättningen ca 70 procent.

A-kassornas totala administrationskostnader uppgick 2017 till ca 1,6 miljarder kronor.¹³ Utifrån svar på Riksrevisionens enkät kan kostnaderna för att hantera underrättelser mycket grovt uppskattas till ca 100 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 7 procent av a-kassornas administrationskostnader.¹⁴

Figur 1 Det finansiella flödet i arbetslöshetsförsäkringen (miljarder kronor, 2017)



Källa: Statistik från IAF.

¹³ IAF:s statistikdatabas, <https://iaf.se/statistikdatabasen/>, hämtad 2018-06-15.

¹⁴ Riksrevisionen har låtit a-kassorna uppskatta fördelningen av årsarbetskrafter mellan: hantering av underrättelser från arbetsförmedlingen, övrig ärendehantering gällande arbetslöshetsförsäkringen, och övrigt (exempelvis medlemshantering eller intern administration). 15 a-kassor kunde uppskatta fördelningen av årsarbetskrafter på detta sätt. Den totala kostnaden för administration har fördelats utifrån fördelningen av årsarbetskrafter för dessa a-kassor.

3 Bedömer a-kassorna underrättelserna från Arbetsförmedlingen på ett likvärdigt sätt?

3.1 Bedömningskriterier

En likvärdig bedömning av underrättelser förutsätter att lagar, förordningar, föreskrifter och etablerad praxis efterlevs när beslut tas om individernas ersättning och sanktioner i samband med ersättning. Där regelverket rörande sanktioner medger olika tolkningar och praxis inte har etablerats av domstolar, bör a-kassorna ändå tolka regelverket lika (se avsnitt 1.3). Likvärdighet innebär alltså att *lika fall ger samma beslut*, oavsett vid vilken a-kassa ärendet handläggs. Likartade underrättelser om indragen ersättningsrätt bör resultera i samma beslut.

Riksrevisionen undersöker om sanktionsgraden skiljer sig åt mellan a-kassorna för de underrättelser som Arbetsförmedlingen lämnat, och om dessa skillnader kan förklaras av ärendesammansättning och/eller sammansättningen av individer bland de arbetssökande. Att sammansättningen av individer bland de arbetssökande, exempelvis andelen lågutbildade eller utrikes födda, varierar mellan a-kassorna är i sig inget skäl till att sanktionsgraden ska skilja sig åt – likvärdighet innebär att man ska få samma beslut oberoende av exempelvis utbildningsnivå eller härkomst. Men dessa egenskaper kan tänkas korrelera med beteenden som kan påverka utfallet av beslutet. Framst gäller det benägenheten att svara på a-kassornas frågor angående ärendet, s.k. kommunikering. Stora oförklarade skillnader, när man har kontrollerat för ärendesammansättning och individsammansättning, är därför en stark indikation på att a-kassorna tillämpar regelverket om sanktioner i försäkringen olika.

3.2 Definition av sanktions- och prövningsgrad

När en a-kassa tar emot en underrättelse från Arbetsförmedlingen ska de först utreda om det är aktuellt att pröva underrättelsen för en sanktion eller inte. Underrättelsen avskrivs om handläggaren bedömer att den är felaktig, eller om den sökande inte har sökt ersättning hos arbetslöshetskassan och underrättelsen inte ska prövas. Om underrättelsen prövas ska handläggaren fatta beslut om huruvida en sanktion ska tilldelas eller inte.

Prövningsgrad är antalet prövade underrättelser i förhållande till alla mottagna underrättelser.

$$\text{Prövningsgrad} = \frac{\text{prövade underrättelser}}{\text{mottagna underrättelser}}$$

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

$$\text{Sanktionsgrad} = \frac{\text{underättelser som lett till sanktion}}{\text{prövade underättelser}}$$

3.3 Tidigare studier

IAF har i ett antal rapporter analyserat Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning och a-kassornas sanktioner med anledning av de underrättelser Arbetsförmedlingen lämnat.¹⁵

I en rapport analyserar IAF de underrättelser som Arbetsförmedlingen lämnade till a-kassorna under 2014–2016. I rapporten redovisas prövnings- och sanktionsgrad för olika grupper och dessutom görs uppdelningar per a-kassa. När det gäller sanktionsgraden för a-kassorna visar rapporten knappt 30 procentenheters skillnad mellan den a-kassa som har högst respektive lägst sanktionsgrad.¹⁶

IAF har även gett ut en rapport som visar på stora skillnader i sanktionsgrad mellan a-kassorna för perioden mars 2015–mars 2016. Spridningen mellan den högsta och den lägsta sanktionsgraden var 37 procentenheter, alltså något större än för åren 2014–2016. IAF pekar på att skillnaderna i sanktionsgrad kan ha flera förklaringar. En orsak skulle kunna vara att arbetslöshetskassorna är olika strikta i tillämpningen av godtagbara skäl. En annan möjlig orsak är de stora skillnaderna mellan a-kassorna i hur stor andel av ersättningstagarna som svarar på a-kassornas frågor angående ärendet, s.k. kommunicering. Detta kan påverka sanktionsgraden eftersom arbetslöshetskassorna beslutar om sanktion när sökanden inte återoppar några godtagbara skäl. IAF drar slutsatsen att "det finns stora skillnader mellan vissa arbetslöshetskassor i hur stor utsträckning de fattar beslut om sanktion på prövade underrättelser". Rapporten visar också att sanktionsgraden är något högre för män än för kvinnor samt att sanktionsgraden är högre för yngre personer än för äldre.¹⁷

I en annan rapport visar IAF också att män oftare får sanktioner än kvinnor och att de som får sanktioner oftare är yngre. Dessutom visar rapporten att de som har kort utbildning, relativt låg inkomst eller är födda utomlands får sanktioner oftare. Vidare visas att de med lägre ersättningsnivå får relativt fler sanktioner. Eftersom personer som har kort utbildning eller som är födda utrikes i genomsnitt har lägre lön och därmed lägre ersättningsnivå är det dock inte möjligt att avgöra vilka av

¹⁵ Avsnittet ger inte en fullständig beskrivning av samtliga IAF-rapporter som behandlat sanktioner utan fokus är på de senast publicerade rapporterna.

¹⁶ IAF 2017:6. *Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning*.

¹⁷ IAF 2016:23. *Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen*.

dessa faktorer som samvarierar med sannolikheten att få en sanktion. IAF menar att en förklaring till skillnaderna kan vara att grupperna i större utsträckning än andra missköter sitt arbetssökande och att detta skulle bero på exempelvis svårigheter att klara av byråkratin eller på språkbarriärer. En annan potentiell orsak som lyfts är incitamentsstrukturen. Ersättningstagare med en högre ersättningsnivå kan enligt IAF ha högre ekonomiska incitament att undvika sanktioner, eftersom de riskerar att gå miste om mer pengar i ersättning. Denna hypotes testas dock inte.¹⁸

I ytterligare en rapport studerar IAF bland annat olika typer av underrättelser och redovisar prövnings- och sanktionsgrad för olika underrättelseorsaker. IAF konstaterar att sanktionsgraden var särskilt låg för de underrättelser som beror på att den arbetssökande "inte besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör enligt överenskommelse". Anledningen till detta kan enligt IAF ha varit att felaktiga underrättelser skickats från Arbetsförmedlingen under den studerade tidsperioden. Av intervjuer framkom också att andelen som svarar på kommunikering skiljer sig mellan a-kassorna. Medlemssammansättningen kan skilja sig åt mellan a-kassor och vissa grupper kan ha svårare att tillgodogöra sig information, vilket IAF framför som en tänkbar delförklaring till skillnaderna i sanktionsgrad. Någon djupare analys av detta görs dock inte i rapporten.¹⁹

Ett potentiellt problem med att analysera sanktionsgraden för a-kassorna, som uppmärksammas i IAF:s rapporter, är att prövningsgraden skiljer sig åt för olika a-kassor. Att en underrättelse inte har prövats innebär att den har avskrivits. A-kassorna uppgav i en rapport att de avskriver underrättelser av följande orsaker

- Personen har ingen ersättning.
- Flera underrättelser inkommer under en kort tid, vilket kan leda till att beslut enbart tas i ett ärende, så kallad buntning.
- Arbetsförmedlingen återkallar underrättelsen.
- Arbetsförmedlingen skickar dubletter.²⁰

IAF visar i en rapport från 2017 att den genomsnittliga prövningsgraden var 41 procent under 2016 och att skillnaden mellan a-kassan med högst respektive lägst prövningsgrad var 25 procentenheter. Om vissa a-kassorna avskriver en viss typ av underrättelser medan andra tar upp dessa till prövning med beslutet bifall kommer detta att påverka sanktionsgraden. IAF har påpekat att a-kassorna behöver säkerställa enhetliga principer för när ett ärende ska avskrivas och när det

¹⁸ IAF 2015:1. *Vem missköter sitt arbetssökande?*

¹⁹ IAF 2015:20. *Arbetslöshetskassornas sanktioner 2014 och första kvartalet 2015.*

²⁰ IAF 2016:23. *Sanktioner inom aktivitetsstødet och arbetslöshetsförsäkringen.*

ska leda till bifall. Det är viktigt att notera att det kan finnas skillnader i hur a-kassorna hanterar avskrivningar.²¹

Sammantaget visar genomgången av IAF:s rapporter att det finns stora skillnader i sanktionsgrad mellan a-kassorna. När det gäller likvärdigheten i bedömningar mellan a-kassorna är IAF:s slutsats att det inte går att utesluta att a-kassorna är olika stränga när de tillämpar försäkringens regelverk. IAF har dock inte genomfört någon fördjupad analys för att försöka förklara de stora skillnaderna i sanktionsgrad mellan a-kassorna.

3.4 Analys av sanktionsgraden

Syftet med analysen i detta avsnitt är att undersöka om sammansättningen av ärenden och individuella egenskaper hos de personer som har fått en underrättelse kan förklara skillnaderna i sanktionsgrad mellan a-kassorna. Som visats tidigare finns det stora skillnader i sanktionsgrad mellan olika a-kassor för de underrättelser som prövas.

3.4.1 Data och metod

Analysen baseras på uppgifter som inhämtats från IAF:s databaser och avser perioden 1 januari 2016–30 juni 2017. Statistiken innehåller bland annat information om de underrättelser som skickats från Arbetsförmedlingen, vilka som prövats och vilket beslut som har fattats. Från Arbetsförmedlingen hämtas bakgrundsinformation om de som fått en underrättelse från Arbetsförmedlingen. De individuella egenskaper som ingår i analysen är följande: kön, utrikesfödd, ålder, utbildningsnivå²², inkomstnivå²³, yrkesgrupp²⁴, funktionsnedsättning²⁵ och

²¹ IAF 2017:6. *Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning.*

²² Utbildningsnivå är definierad utifrån följande sju utbildningsgrupper: förgymnasial 9 år, gymnasial högst 2 år, gymnasial 3 år, eftergymnasial kortare än 3 år, eftergymnasial 3 år eller längre och forskarutbildning.

²³ Inkomstnivån baseras på den ersättningsgrundande daglönen. Variabeln innehåller en kategori för de som endast erhåller grundbeloppet. Resterande individer är fördelade i tre grupper: låg, medelhög och hög inkomst.

²⁴ Yrkesgrupperna är definierade utifrån SSYK-koder i följande tio huvudgrupper: chefsyrken, yrken med krav på fördjupad högskolekompetens, yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande, yrken inom administration och kundtjänst, service-, omsorgs- och försäljningsarbete, yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske, yrken inom byggverksamhet och tillverkning, yrken inom maskinell tillverkning och transport med mera, yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion samt militärt arbete. Förutom dessa grupper finns en grupp för vilka information om yrke saknas.

²⁵ Variabeln identifierar de individer som enligt Arbetsförmedlingens bedömning har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. En uppdelning görs mellan de med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk nedsättning och de med fysisk funktionsnedsättning.

arbetslöshetshistorik²⁶. Förutom dessa egenskaper används även information om vilken åtgärdsgrund som de analyserade underrättelserna avser.²⁷ Totalt analyseras drygt 120 000 underrättelser som a-kassorna fattade beslut om. Vi har använt en OLS-modell med dummyvariabler för varje a-kassa och ett antal kontrollvariabler.²⁸ Som kontrollvariabler används såväl åtgärdsgrund för underrättelsen som individuella egenskaper hos den arbetssökande. Därefter beräknas en justerad sannolikhet för att få en sanktion vid varje a-kassa. Den beräknade sanktions sannolikheten för en given a-kassa ska tolkas som sanktionsgraden när samtliga kontrollvariabler hålls konstanta. För mer information om modellen se metodbilagan.

3.4.2 Stora skillnader i sanktionsgrad mellan a-kassorna

Den genomsnittliga sanktionsgraden är ca 88 procent, men det finns stora skillnader i sanktionsgrad mellan de olika a-kassorna vilket visas i diagram 1. Skillnaden i sanktionsgrad mellan den a-kassa som uppvisar den lägsta respektive högsta sanktionsgraden är cirka 30 procentenheter, alltså lika stora skillnader som konstaterades av IAF 2017.²⁹ A-kassan med lägst sanktionsgrad är Skogs- och Lantbrukstjänstemännens a-kassa som under den studerade tidsperioden hade en sanktionsgrad på drygt 61 procent.³⁰ Det finns vidare några större a-kassor såsom Alfakassan och Handelsanställdas a-kassa som har en sanktionsgrad på runt 80 procent. De a-kassor som har de högsta sanktionsgraderna är Journalisternas, IF Metalls och Ledarnas a-kassor. Ledarnas har exempelvis en sanktionsgrad på drygt 96 procent.

²⁶ Individens arbetslöshetshistorik mäts under ett fönster av fem år (2013–2017) med hjälp av två variabler, en som summerar totalt antal dagar i registrerad arbetslöshet under denna femårsperiod och en variabel som räknar antal arbetslöshetsperioder. De individer som har fem eller fler perioder samlas i samma kategori.

²⁷ De sju olika analyserade åtgärdsgrunderna är: 43 a §, 43 b §, 43 § 1, 43 § 2, 43 § 3, 43 § 4, 43 § 5 ALF.

²⁸ Riksrevisionen har även gjort känslighetsanalyser med andra typer av modellspecifikationer.

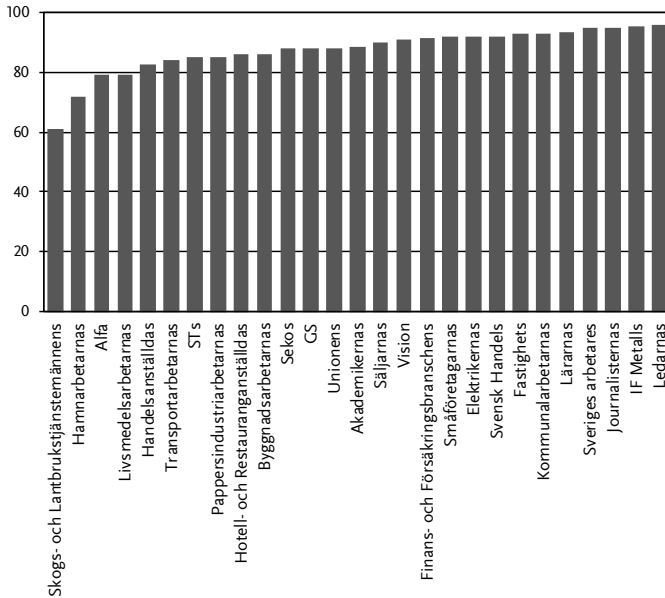
Exempelvis ger skattningar med hjälp av en Probit-modell resultat som är mycket snarlika de som presenteras i rapporten.

²⁹ IAF 2017:6. *Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning.*

³⁰ Det bör noteras att denna a-kassa är mycket liten, och att IAF tidigare har visat att felregistreringar är vanligt förekommande vid denna a-kassa. Se exempelvis IAF 2017:6.

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Diagram 1 Sanktionsgrad i procent per arbetslöshetskassa, januari 2016–juni 2017



Källa: Riksrevisionens analys.

Endast utifrån dessa skillnader kan dock inte slutsatsen dras att hanteringen av underrättelser brister i likvärdighet. I den vidare analysen undersöker vi två tänkbara förklaringar till att sanktionsgraden skiljer sig åt, och som inte kan tolkas som att likvärdigheten i tillämpningen av regelverket brister.

För det första kan ärendesammansättningen skilja sig åt mellan a-kassorna, och olika typer av ärenden kan tänkas ha olika sannolikhet att leda till en sanktion. När det gäller åtgärdsgrund för underrättelserna är det absolut vanligaste att den arbetssökande inte lämnat in sin aktivitetsrapport i tid³¹ (80 procent) följt av att den arbetssökande inte besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör enligt överenskommelse³² (11 procent). Den tredje största åtgärdsgrunden är att den arbetssökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten³³ (7 procent). Diagram 2 visar fördelningen för respektive a-kassa för de tre största

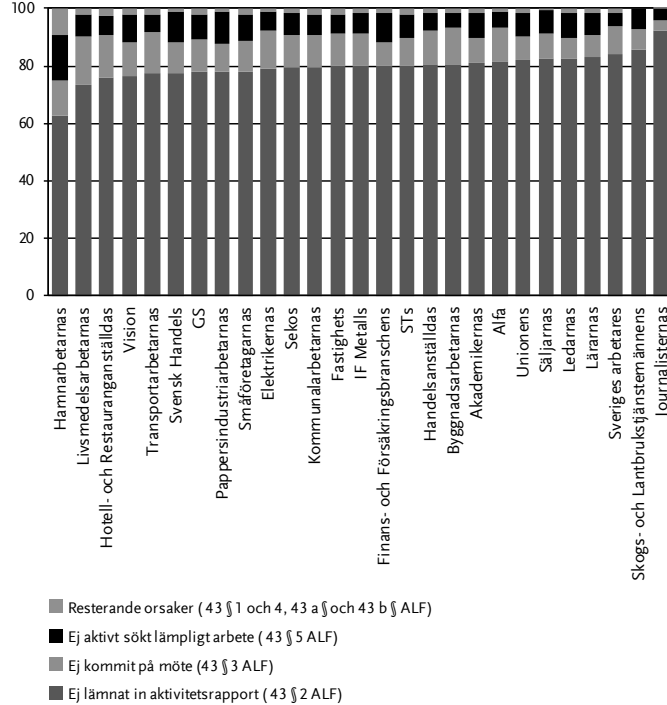
³¹ 43 § 2 ALF.

³² 43 § 3 ALF.

³³ 43 § 5 ALF.

orsakerna för en lämnad underrättelse plus en fjärde kategori som summerar samtliga övriga orsaker för lämnade underrättelser.

Diagram 2 Andel underrättelser med olika åtgärdsgrunder av det totala antalet underrättelser per a-kassa, procent



Källa: Riksrevisionens analys.

Diagram Diagram 2 visar att det finns en viss variation i sammansättningen av olika åtgärdsgrunder. Några a-kassor såsom Journalisternas har en hög andel underrättelser gällande arbetssökanden som inte lämnat in sin aktivitetsrapport i tid (drygt 90 procent av samtliga underrättelser i den a-kassan), medan andra såsom Hamnarbetarna har en låg andel gällande denna typ av underrättelse (drygt 60 procent). Den övergripande bilden är dock att de flesta a-kassor har en liknande sammansättning av underrättelserna när det gäller åtgärdsgrund.

För det andra kan medlemmarnas agerande när det gäller kommunikering med a-kassan skilja sig åt. Om a-kassan inte får in ett svar från den arbetssökanden leder

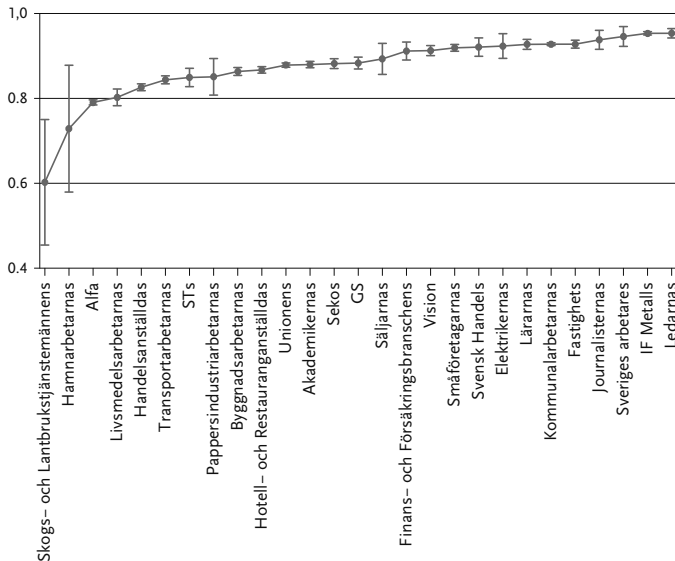
A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

det vanligen till ett beslut om sanktion. Eftersom det saknas uppgifter om huruvida den arbetssökande har svarat på kommunikeringen, kan vi inte kontrollera direkt för denna variabel. Men det är rimligt att anta att benägenheten att svara på kommunikering samvarierar med individegenskaper såsom inkomst- och utbildningsnivå. Eftersom de olika a-kassorna har medlemmar som skiljer sig åt vad gäller exempelvis inkomst- och utbildningsnivå kan det tänkas påverka i vilken grad medlemmarna kommunicerar med sin a-kassa i ett underrättelseärende, vilket i sin tur kan leda till skillnader i sanktionsgrad.

3.4.3 Skillnaderna i sanktionsgrad mellan a-kassor kan inte förklaras av ärendesammansättningen

Riksrevisionen har beräknat sannolikheten för att få en sanktion vid de olika a-kassorna. Inledningsvis genomfördes en analys där hänsyn endast tas till vilken åtgärdsgrund som ligger bakom de analyserade underrättelserna vid respektive a-kassa. Analysen genomfördes för att undersöka om variationen i ärendesammansättning mellan olika a-kassor påverkar den beräknade sanktions sannolikheten vid de olika a-kassorna. Resultaten från denna analys presenteras i diagram 3.

För varje a-kassa redovisas även ett konfidensintervall som beskriver osäkerheten i den beräknade sanktions sannolikheten. Av naturliga skäl är konfidensintervallen betydligt större för vissa mindre a-kassor som under den analyserade tidsperioden inte beslutade i så många underrättelseärenden.

Diagram 3 Beräknad sanktionssannolikhet per a-kassa med hänsyn tagen till åtgärdsgrund, januari 2016–juni 2017, 122 610 observationer

Källa: Riksrevisionens analys.

Från diagram 3 framgår att det kvarstår stora skillnader i sanktionsgrad mellan a-kassorna även efter att man kontrollerat för skillnader i ärendesammansättning. Skillnaderna i beräknad sanktionssannolikhet är också statistiskt signifikanta för många av a-kassorna, även om konfidensintervallen är breda för vissa av de mindre a-kassorna. För de två a-kassor med lägst beräknad sanktionssannolikhet (Skogs- och lantbrukstjänstemännens och Hamnarbetarnas a-kassor) är konfidensintervallen mycket breda, men trots detta är den beräknade sanktionssannolikheten statistiskt signifikant lägre än för många av de a-kassor som har hög beräknad sanktionssannolikhet. Den a-kassa som har den högsta beräknade sanktionssannolikheten är Ledarnas a-kassa. Vid denna a-kassa är den beräknade sannolikheten att få en sanktion nästan 96 procent.

Vid en jämförelse av sanktionsgraden för olika a-kassor där ingen hänsyn tas till skillnader i ärendesammansättning mellan olika a-kassor (diagram 1) med de beräknade sanktionssannolikheterna (diagram 3) så kan konstateras att de två diagrammen visar en mycket liknande bild. Från denna analys kan slutsatsen dras

att skillnader i ärendesammansättning när det gäller åtgärdsgrund inte kan förklara de skillnader i sanktionsgrad som finns mellan a-kassorna.

3.4.4 Skillnaden kan inte förklaras av egenskaper hos individen

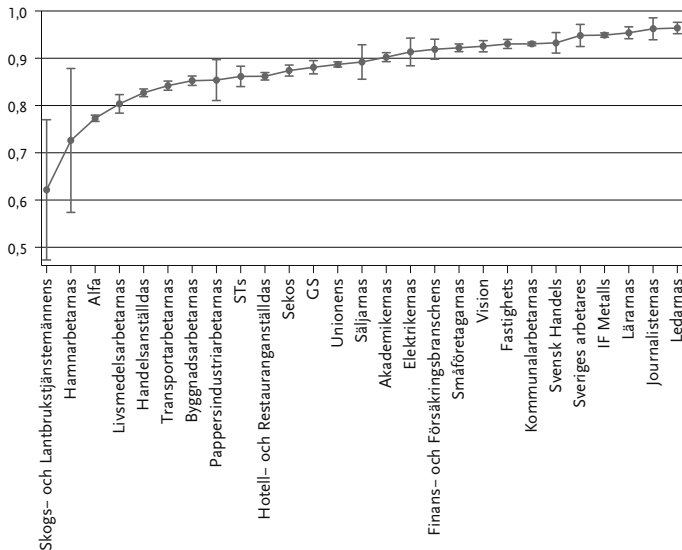
För att ytterligare undersöka vad skillnaderna i sanktionsgrad mellan a-kassorna beror på genomfördes ytterligare en analys. I denna kontrolleras för såväl vilken åtgärdsgrund som ligger bakom underrättelsen, som ett antal egenskaper för de individer som har fått ett beslut på en underrättelse från Arbetsförmedlingen. De egenskaper vi kontrollerar för är: kön, utrikesfödd, ålder, utbildningsnivå, inkomstnivå, yrkesgrupp, funktionsnedsättning och arbetslöshetshistorik.³⁴ Resultaten från denna analys presenteras i diagram 4.

Även när hänsyn är tagen till såväl individuella egenskaper som vilken åtgärdsgrund som ligger bakom de analyserade underrättelserna är det tydligt att det finns statistiskt signifikanta skillnader i den beräknade sanktions sannolikheten mellan a-kassorna. Vid en jämförelse mellan resultaten från diagram 3 och diagram 4 är det också tydligt att det inte sker några större förändringar i de beräknade sanktions sannolikheterna när hänsyn även är tagen till individuella egenskaper.

Riksrevisionen har även genomfört motsvarande analys endast för de underrättelser som avser när en arbetssökande inte lämnat in sin aktivitetsrapport i tid och resultaten för denna analys är mycket snarlika de som presenterats ovan. Vidare har analyser genomförts endast för de underrättelser som gäller första steget i sanktionstrappan, men inte heller detta ger några större skillnader i resultaten.

Slutsatsen från analysen är att skillnader i beräknad sanktions sannolikhet kvarstår mellan a-kassorna när vi kontrollerat för både ärendesammansättningen och individuella egenskaper hos de individer som fått en underrättelse från Arbetsförmedlingen.

³⁴ För mer information kring den statistiska metoden och modellspecifikation, se metodbilagan.

Diagram 4 Beräknad sanktionssannolikhet per a-kassa med hänsyn tagen till åtgärdsgrund samt individuella egenskaper, januari 2016–juni 2017, 122 610 observationer

Källa: Riksrevisionens analys.

Utifrån analysen är det också möjligt att närmare studera sambandet mellan de olika inkluderade individegenskaperna och sannolikheten för att få en sanktion.³⁵ Exempelvis visar analysen att män har drygt 2 procentenheters högre sannolikhet att få en sanktion jämfört med kvinnor, allt annat lika. Vidare visar analysen att de individer som får grundbeloppet i försäkringen har en signifikant högre sannolikhet att få en sanktion jämfört med andra. Individer med funktionsnedsättning har vidare cirka 3 procentenheters lägre beräknad sannolikhet att få en sanktion. Personer som inte är födda i Sverige har en något lägre sanktionssannolikhet jämfört med de som är födda i Sverige. Resultaten visar också att äldre individer och individer med en historik av fler arbetslöshetsdagar har en något lägre sannolikhet att få en sanktion. Personer med fem eller fler arbetslöshetsperioder har dock en något högre sanktionssannolikhet, allt annat lika. Slutligen visar resultaten inga statistiskt signifikanta skillnader i beräknad sanktionssannolikhet för olika yrkesgrupper. Vi kan dock inte dra några långtgående slutsatser beträffande likvärdigheten med

³⁵ För samtliga resultat, se metodbilagan.

anledningen av skillnaderna mellan grupper. Skillnaden i sanktionsgrad mellan exempelvis män och kvinnor eller de med grundbelopp eller inte kan bero på skillnader i benägenheten att svara på kommunikering från a-kassorna, vilket i sin tur kan påverka sannolikheten för att få en sanktion.

För att ytterligare analysera hur stor del av skillnaderna i sanktionsgrad mellan a-kassor som beror på skillnader i egenskaper hos de som fått en underrättelse från Arbetsförmedlingen, och hur stor del av skillnaderna som inte kan förklaras av sådana skillnader, används en dekomponerings- eller uppdelningsmetod. Den använda metoden är en vanlig statistisk metod för uppdelning och utvecklades av Blinder och Oaxaca i forskning som studerade skillnader i genomsnittlig lön mellan kvinnor och män.

Metoden innebär att datamaterialet delas upp i två grupper. Därefter studeras skillnader mellan grupperna för variabeln av intresse – i detta fall skillnaden i sanktionsgrad mellan a-kassor. En del av skillnaden mellan grupperna kan förklaras med hjälp av ärendesammansättningen eller individsammansättningen, medan den andra delen kan förklaras av andra faktorer. Det skulle kunna vara att individerna skiljer sig åt på ett sätt som vi inte har information om i datamaterialet. Det skulle också vara att a-kassorna behandlar olika ärendetyper eller olika individer olika.³⁶

Två olika uppdelningar görs med avseende på a-kassornas skiftande sanktionsgrad: De tolv a-kassorna med lägst sanktionsgrad jämförs med de tolv med högst sanktionsgrad och de sex a-kassorna med lägst sanktionsgrad jämförs med de sex med högst.

Av tabell 2 framgår att en mycket liten andel av skillnaden i sanktionsgraden mellan a-kassor kan förklaras av ärendesammansättningen och de variabler på individnivå som inkluderas i modellen.³⁷ När de tolv a-kassorna med högst sanktions sannolikhet (93 procent) jämförs med de tolv a-kassorna med lägst sanktions sannolikhet (83 procent), är det till och med så att det med de givna individegenskaperna så skulle skillnaden mellan grupperna var ännu lite större (se kolumn 1 i tabell 2). Den negativa förklarade skillnaden är också statistiskt signifikant.

När de sex a-kassorna med lägst sanktionsgrad jämförs med de sex med högst sanktionsgrad (se kolumn 2 i tabell 2) så visar resultaten en liknande bild. Sammantaget kan konstateras att skillnaden i sanktionsgrad mellan de olika grupperna inte kan förklaras med hjälp av de inkluderade individuella egenskaperna eller ärendesammansättningen.

³⁶ För en mer detaljerad beskrivning av metoden, se metodbilagan.

³⁷ Riksrevisionen har även beräknat separata modeller där endast typ av misskötsamhet respektive individuella egenskaper inkluderas. Resultaten från dessa modeller skiljer sig mycket lite från de som presenteras i detta avsnitt.

Tabell 2 Uppdelning av förklarad respektive oförklarad skillnad i sanktionsgrad mellan a-kassor januari 2016–juni 2017, procent och procentenheter

	De tolv a-kassorna med lägst sanktionsgrad jämfört med de tolv med högst	De sex a-kassorna med lägst sanktionsgrad jämfört med de sex med högst
Hög sanktionssannolikhet (grupp 1)	93,2 %	95,0 %
Låg sanktionssannolikhet (grupp 2)	82,8 %	80,7 %
Skillnad i sanktionssannolikhet	10,4 procentenheter	14,3 procentenheter
...varav förklarad skillnad	-0,5 procentenheter	-0,4 procentenheter
...varav oförklarad skillnad	10,9 procentenheter	14,7 procentenheter
Antal observationer	99 947	47 647

Källa: Riksrevisionens analys. Anm.: **Signifikant skillnad från noll på 1-procentsnivån, *signifikant skillnad från noll på 5-procentsnivån.

3.4.5 Vad kan förklara resultaten?

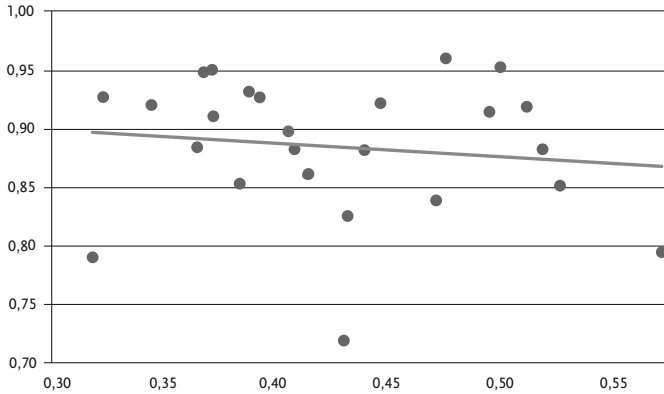
Vår analys visar att skillnaderna i sanktionsgrad inte kan förklaras av individsammansättning eller ärendesammansättning. Det återstår därmed ett antal tänkbara förklaringar till dessa skillnader.

För det första kan *prövningsgraden skilja sig åt mellan a-kassorna på ett omotiverat sätt*. Sanktionsgraden definieras som antalet underrättelser som leder till sanktion i förhållande till antalet prövade underrättelser. Om a-kassorna gör olika bedömningar av vilka underrättelser som ska avskrivas istället för att prövas så kan detta komma att påverka sanktionsgraden. Diagram 5 visar ett negativt samband mellan sanktionsgraden och prövningsgraden. Sambandet är dock relativt svagt och det är inte uppenbart att de a-kassor som har en hög sanktionsgrad har en låg prövningsgrad.³⁸

³⁸ En a-kassa (Skogs- och lantbruksarbetarnas) har uteslutits från diagrammet eftersom a-kassan hanterade mycket få underrättelser under perioden och var dessutom ett ytterlighetsvärde som om det inkluderats skulle fått mycket stor vikt.

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Diagram 5 Sanktionsgrad (y-axeln) och prövningsgrad (x-axeln) vid a-kassorna (blå punkter), orange linje representerar en regressionslinje för sambandet mellan sanktionsgrad och prövningsgrad



Källa: Riksrevisionens analys.

För det andra kan det finnas skillnader i ärendena eller medlemmarnas beteende som varierar mellan a-kassorna men som inte fångas av våra kontrollvariabler. Det gäller främst benägenheten att svara på kommunikering, som vi ju inte kan kontrollera direkt för. Det förefaller dock vara osannolikt att det finns betydande skillnader mellan a-kassor i benägenheten att svara på kommunikering, som inte är relaterad till sammansättningen av individer.

För det tredje kan det finnas skillnader i innehåll eller kvalitet på de underrättelser som inkommer till a-kassorna. Tidigare rapporter från IAF visar att benägenheten att skicka underrättelser skiljer sig åt mellan arbetsförmedlare och arbetsförmedlingskontor. Vår känslighetsanalys visar dock att resultaten är oförändrade när vi bara studerar underrättelser om aktivitetsrapporter som inte lämnas in i tid. Dessa underrättelser skickas automatiskt, så i detta fall kan inte skillnader i benägenheten att skicka underrättelser förklara skillnaden i sanktionsgrad mellan a-kassorna. Vidare har de flesta a-kassorna en geografisk spridning bland medlemmarna, och skillnader mellan olika arbetsförmedlare eller arbetsförmedlingskontor bör därmed inte få så stort genomslag på sanktionsgraden för olika a-kassor.

För det fjärde kan a-kassorna tillämpa regelverket olika. När det gäller själva bedömningsutrymmet kan a-kassorna göra olika strikta bedömningar av hur begreppen godtagbara skäl eller giltigt arbete ska tillämpas. Vidare är det möjligt att a-kassorna gör olika bedömningar av vad som avses med lämpligt arbete. Om

förklaringen till skillnaderna ligger i att regelverket tillämpas olika är den viktigaste aspekten troligen att a-kassorna gör olika strikta bedömningar av hur begreppet "godtagbara skäl" ska tillämpas. Ca 80 procent av underrättelserna handlar om att den arbetssökande utan "godtagbart skäl" låtit bli att lämna in sin aktivitetsrapport i tid, och resultaten är oförändrade även när vi endast studerar dessa underrättelser.

Slutsatsen blir att en viss försiktighet måste iaktas när man tolkar skillnaderna i sanktionsgrad mellan a-kassorna. Den främsta anledningen till detta är att a-kassorna kan hantera avskrivningar på olika sätt. Resultaten indikerar dock alltså att det finns skillnader i sanktionsgrad som beror på att a-kassorna tillämpar regelverket olika.

3.4.6 Hur betydelsefulla är skillnaderna?

Hur betydelsefulla är då de skillnader i sanktionsgrad som vi har konstaterat i analysen? Ett sätt att se på saken är ur den enskilde medlemmens perspektiv. En skillnad på ca 14 procentenheter i sannolikheten att få en sanktion mellan de sex a-kassor som har högst respektive lägst sanktionsgrad framstår i ett likvärdighetsperspektiv som betydelsefull.

Ett annat sätt att se på saken är ur ett statsfinansiellt perspektiv. När en arbetssökande får en sanktion påverkas statens finanser på tre sätt:

1. Ersättningen till den arbetssökande minskar till följd av att rätten till ersättning dras in för ett antal ersättningsdagar (direkt effekt).
2. Sanktionen påverkar benägenheten att söka arbete och förkortar den genomsnittliga tiden i arbetslöshet, vilket leder till ökade skatteintäkter och minskade utgifter för transfereringar (indirekt effekt).
3. Sanktionen påverkar den arbetssökandes benägenhet att söka och acceptera mindre kvalificerade jobb och deltidsjobb, med lägre genomsnittliga skatteintäkter på sikt som potentiell följd (indirekt effekt).

En fullständig statsfinansiell effekt av att få en sanktion låter sig inte göras, då tillförlitliga estimat av de indirekta effekterna enligt 2 och 3 ovan saknas. En studie av effekten av att få en sanktion i det sanktionssystem som gällde före 2013 visar att sanktioner ökade övergången till arbete inom 100 dagar med 23 procent, samtidigt som den genomsnittliga accepterade lönen minskade med 4 procent.³⁹ Här bör det dock framhållas att de sanktioner som undersöktes var betydligt strängare än de som gäller i dag. Skillnaderna i sanktionsgrad har inte någon direkt statsfinansiell betydelse enligt 1 ovan. Ett räkneexempel visar att även om

³⁹ Van den Berg och Vikström (2014). Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality.

samtliga a-kassor skulle vara lika strikta som de sex a-kassor med högst sanktionsgrad skulle besparingen för staten bli liten.⁴⁰ På motsvarande sätt skulle utgifterna endast öka blygsamt om samtliga a-kassor var lika strikta som de sex a-kassor med lägst sanktionsgrad. Utöver effekten av att faktiskt få en sanktion kan sanktionssystemet ha en förebyggande effekt, genom att arbetsökande påverkar sitt beteende för att undvika sanktioner.

Slutligen kan en enhetlig tillämpning av sanktionerna ha betydelse för att upprätthålla allmänhetens förtroende för försäkringen. Inför införandet av det nuvarande sanktionssystemet framhöll regeringen att ett regelverk som inte tillämpas enhetligt riskerar att skada förtroendet för arbetslöshetsförsäkringen.⁴¹ Vi menar därför att skillnaderna i sanktionsgraden är principiellt betydelsefulla.

3.5 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens samlade bedömning är att det finns indikationer på brister i likvärdigheten när det gäller handläggningen av underrättelser från Arbetsförmedlingen vid a-kassorna. Skillnader i sanktionsgrad kvarstår mellan a-kassorna även efter att hänsyn tagits till skillnader i såväl sammansättning av individuella egenskaper för de arbetsökande som ärendesammansättning när det gäller åtgärdsgrund för underrättelserna. När de sex a-kassorna med lägst beräknad sanktionssannolikhet jämförs med de sex a-kassorna med högst skillnaden i genomsnittlig sanktionssannolikhet ca 14 procentenheter. En viss försiktighet bör dock iaktas när man tolkar skillnaderna, eftersom skillnader i hur a-kassorna hanterar avskrivningar delvis kan förklara resultaten. En annan tänkbar orsak till skillnaderna är att a-kassorna tillämpar regelverket olika, främst att de gör olika strikta bedömningar av hur begreppet "godtagbara skäl" ska tillämpas. Vi menar därför att IAF närmare bör analysera hur bedömningen av ärenden skiljer sig åt mellan a-kassor med hög respektive låg sanktionsgrad.

Skillnaderna är principiellt viktiga ur ett rättssäkerhetsperspektiv och för att upprätthålla allmänhetens förtroende för försäkringen. Det har i denna granskning inte varit möjligt att uppskatta vad den fullständiga statsfinansiella effekten skulle bli om samtliga a-kassor varit mer eller mindre strikta.

⁴⁰ Riksrevisionens beräkningar. Om alla a-kassor haft samma sanktionsgrad som de sex a-kassorna med högst sanktionsgrad, skulle den genomsnittliga sanktionsgraden varit nästan 95 procent istället för 88 procent för den aktuella perioden. Därmed skulle ca 5 700 fler sanktioner ha utdelats per år.

⁴¹ Se regeringens *proposition Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* Prop. 2012/13:12, bet. 2012/13:AU6, rskr. 2012/13:173.

4 Bedrivs IAF:s tillsyn av a-kassorna på ett tillfredsställande sätt?

I detta kapitel besvaras granskningsfrågan om huruvida IAF:s tillsyn och uppföljning av a-kassorna bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

§ IAF:s mandat att bedriva tillsyn och uppföljning av a-kassor

I 89 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor anges att IAF utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och gör uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen.

Vidare anges att IAF ska verka för att bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor tillämpas likformigt och rättvist.

I IAF:s instruktion anges att myndigheten ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen och a-kassorna. Utöver detta tillsynsuppdrag ska myndigheten även följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.⁴² Regeringen har i vissa fall i regleringsbrevet angett mer specifika uppföljningsuppdrag, men i övrigt är det upp till IAF att avgöra vilken inriktning tillsynen och uppföljningen ska ha.

Enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor har IAF rätt att förelägga en a-kassa att inom en viss tid vidta de åtgärder som behövs för rättelse. Om ett sådant föreläggande inte har följts har IAF rätt att helt eller delvis dra in statsbidrag till a-kassan.

A-kassorna är enligt förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor skyldiga att lämna vissa uppgifter som IAF behöver för sin tillsyn till myndigheten.

4.1 Bedömningskriterier

IAF:s tillsyn syftar till att främja likvärdigheten och regelefterlevnaden i arbetslöshetsförsäkringen. Det är inte möjligt att uppskatta vilken effekt IAF:s tillsyn har på likvärdigheten och regelefterlevnaden i a-kassornas tillämpning av regelverket. Det finns inte heller någon etablerad uppfattning om vad som kännetecknar en "god tillsyn". Överhuvudtaget finns det ytterst få exempel på att olika tillsynsmetoder har prövats och värderats systematiskt.⁴³

Vi menar dock att det ändå är möjligt att formulera ett antal rimlighetskriterier för hur tillsynen bör bedrivas. Vi har utformat sådana rimlighetskriterier utifrån ett resonemang om hur tillsynen kan antas främja likvärdighet och regelefterlevnad. Inspiration har även hämtats från revisionens område, där det finns väl utvecklade standarder. Tillsyn kan precis som revision förstås som en

⁴² 1 § och 2 § förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

⁴³ Se SOU 2002:14. *Tillsyn - Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*. Se även Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen - Om utformningen av statlig tillsyn*.

form av utvärdering, även om det finns betydande skillnader exempelvis i form av att tillsyn i regel har mer långtgående sanktionsmöjligheter.⁴⁴

4.1.1 Hur kan tillsynen främja likvärdighet och regelefterlevnad?

Tillsyn av det slag IAF bedriver kan tänkas påverka regelefterlevnaden och likvärdigheten genom två mekanismer. Först och främst kan själva tillsynen resultera i att eventuella brister uppmärksammas, och rättas till. Därtill kan blotta risken att bli föremål för tillsyn i sig skapa drivkrafter för tillsynsobjekten att eftersträva en god regelefterlevnad och likartad tolkning av hela regelverket.

Planering av tillsynen

För att tillsynen ska få så stor effekt som möjligt är det viktigt att en tillsynsmyndighet fokuserar sin tillsyn mot områden och tillsynsobjekt där stora risker för felaktigheter eller brister i likvärdigheten finns eller där tillsynen kan väntas få stor effekt. Tillsynen kan dock inte enbart inriktas mot dessa områden utan andra områden behöver också täckas in, om än i mindre omfattning. Genom att det finns ett inslag av oförutsägbarhet i vad som blir föremål för tillsyn ges tillsynsobjekten över tid drivkrafter att eftersträva en god regelefterlevnad och likartad tolkning av hela regelverket. För att kunna prioritera mellan olika tillsynsprojekt krävs att tillsynsmyndigheten har kunskap om systemet den verkar i, och har gjort en analys av inom vilka områden stora risker för brister finns.

Genomförandet av tillsynen

Tillsynsmyndigheten måste ha tillgång till den information som behövs för tillsynen. För att tillsynen ska kunna identifiera felaktig rättstillämpning eller brister i likvärdigheten i de fall de förekommer krävs en noggrann analys. De slutsatser och den kritik som framförs i tillsynen bör vara välgrundade.

Resultatet av tillsynen

För att tillsynsobjekten ska kunna ta till sig av slutsatserna krävs att de är tydligt formulerade. Det bör framgå vilka tillsynsobjekt som omfattas, hur allvarliga bristerna är, och hur de kan åtgärdas. Tillsynsobjektet måste därtill ha drivkrafter att vidta åtgärder med anledning av kritiken. För att säkerhetsställa att tillsynsobjekten vidtar åtgärder med anledningen av tillsynen måste tillsynsmyndigheten även följa upp resultatet av tillsynen.

⁴⁴ För en mer utförlig diskussion om skillnader och likheter mellan utredning, utvärdering och offentlig revision se Johansson (2006). *Tillsyn och effektivitet*.

4.1.2 Riksrevisionens rimlighetskriterier för god tillsyn

Med utgångspunkt från ovanstående menar Riksrevisionen att följande krav rimligen bör ställas på IAF:s tillsyn av a-kassorna:

- IAF bör noggrant planera tillsynen och göra en prioritering utifrån en bedömning av var stora risker för felaktigheter eller brister i likvärdigheten kan tänkas uppstå. För detta krävs att planeringen baseras på en analys av tillsynsobjekten och omvärldsförändringar.
- De slutsatser och den kritik som IAF framför i tillsynen bör vara välgrundade och tydliga. Kompetensen hos de som utför tillsynen bör vara hög. Det bör finnas en intern process som bidrar till hög kvalitet i tillsynsrapporterna. Som en del i ett kvalitetsarbete bör det även genomföras externa granskningar av rapporternas kvalitet i efterhand.
- Resultatet av IAF:s tillsyn bör kommuniceras tydligt till a-kassorna. Det bör framgå vilka a-kassor som omfattas, hur allvarliga bristerna är, och hur de kan åtgärdas.
- IAF bör följa upp resultatet av tillsynen och vid behov använda sanktioner för att förmå a-kassorna att vidta rättelse. Rutiner för detta bör finnas.

Vidare menar Riksrevisionen att följande krav kan ställas på regeringens styrning av IAF:

- Regeringen bör säkerhetsställa att IAF har tillgång till de uppgifter som behövs för tillsynen.
- Regeringen bör säkerhetsställa att IAF har befogenheter att använda sig av sanktioner som kan tillämpas vid behov.

Vår bedömning av ovanstående punkter baserar sig delvis på a-kassornas bedömning i den enkät som vi har skickat till a-kassorna. Det gäller främst huruvida slutsatserna är tydliga och välgrundade, och vad resultatet av tillsynen blir. Det finns naturligtvis en metodologisk begränsning i att förlita sig på a-kassornas bedömningar. Det är inte självklart att det bästa för en tillsynsmyndighet är att tillsynsobjekten är nöjda med tillsynen. Vi menar dock ändå att a-kassornas bedömningar är intressant information som bidrar till att besvara frågan om huruvida tillsynen bedrivs tillfredsställande.

4.2 Tillsynens inriktning och omfattning

År 2017 publicerade myndigheten 17 granskningsrapporter, och ytterligare 10 granskningsrapporter riktades direkt till tillsynsobjekt utan offentlig publicering. IAF gör inte någon åtskillnad av om en rapport avser tillsynsuppdraget eller uppföljningsuppdraget.

Tabell 3 IAF:s rapporter 2015–2017

Rapporten berör	2015	2016	2017
A-kassor	25	24	20
Arbetsförmedlingen	5	7	3
Arbetsförmedlingen och a-kassor	2	1	4
Försäkringskassan	0	1	0
Totalt	32	33	27

4.2.1 Olika typer av rapporter

Huvuddelen av IAF:s rapporter berörde a-kassorna. Dessa kan, menar vi, lite förenklat delas upp i tre typer:

- *Kartläggningar eller systemanalyser* beskriver vanligen ett särskilt område inom försäkringen, och hur det tillämpas av a-kassorna. I andra fall rör det sig om analyser på systemnivå av exempelvis hur regelverket fungerar eller hur vanligt förekommande olika fenomen är. Slutsatserna är ofta generella för alla a-kassor eller på systemnivå.
- *Granskning av rättstillämpning hos enskild a-kassa* innehåller vanligen en granskning av enskilda ärenden vid någon eller några a-kassor. Slutsatser och kritik riktas i regel till den berörda a-kassan specifikt.
- *Granskning av ekonomi eller organisation hos enskild a-kassa* berör i regel a-kassan som organisation, eller ekonomiska aspekter. Slutsatser och kritik riktas i regel till den berörda a-kassan specifikt.

Av de 24 rapporter som 2017 berörde a-kassor kan 7 sägas vara kartläggningar eller systemanalyser, 13 granskning av rättstillämpning hos enskild a-kassa och 3 granskning av ekonomi eller organisation hos enskild a-kassa.⁴⁵

4.3 Planering och genomförande av tillsynen

IAF:s tillsyns- och uppföljningsverksamhet är organiserade i tre enheter. Granskningsenheten består av ca 20 medarbetare som har inriktning mot kvalitativa utredningsmetoder. Analysenheten består av ca 10 medarbetare som har inriktning mot kvantitativa utredningsmetoder. Rättsenheten består av ca 15 medarbetare, som huvudsakligen arbetar med tillsyn och uppföljning. Sammantaget sysselsätter IAF:s tillsyns- och uppföljningsverksamhet alltså närmare 45 personer.

⁴⁵ En rapport innehöll förslag på fördelning av statsbidrag, i enlighet med ett uppdrag i regleringsbrevet, och kan inte betecknas som tillsyn eller uppföljning överhuvudtaget.

Kostnaden för IAF:s tillsyn och uppföljningsverksamhet inklusive OH-kostnader uppgick år 2017 till ca 45 miljoner kronor.⁴⁶ Utslaget per granskningsrapport uppgick därmed kostnaden till ca 1,7 miljoner kronor.

4.3.1 IAF:s modell för urval av granskning framstår som rimlig

Huvuddelen av IAF:s granskningar initieras av myndigheten själv. För att få fram idéer för granskningsrapporter och prioritera mellan dessa har myndigheten utvecklat en *granskningsplaneringsprocess*, som genomförs i fem faser:⁴⁷

- *Strategisk fas*: Myndighetsledningen tar fram fokusområden för verksamheten inför kommande år.
- *Förslagsfas*: Tvärgupper, bestående av utredare, från de olika enheterna tar fram förslag med utgångspunkt i valda fokusområden.
- *Bearbetningsfas*: En särskild processgrupp samlar samman de olika utredarnas förslag, och liknande förslag slås samman.
- *Prioriteringsfas*: En särskild styrgrupp, Myndighetsstyrgruppen, gör en prioritering av förslagen, som läggs till verksamhetsplanen för beslut av generaldirektören.
- *Initieringsfas*: Myndighetsstyrgruppen initierar sedan granskningsarbetet genom att utse en granskningsgrupp, vars första uppgift är att ta fram ett granskningsdirektiv. I granskningsdirektivet ska det framgå vad som ska göras, vilka metoder som ska användas, tids- och resursramar och vilka tänkta effekter granskningen ska uppnå. Generaldirektören fattar sedan beslut om granskningsdirektivet.

Till stöd för att prioritera granskningsidéer utifrån var stora risker för brister finns, har IAF tagit fram en riskkarta, där ett antal områden och bestämmelser identifierats som särskilt riskfyllda. Därtill har myndigheten upprättat en "risk- och behovslista" där erfarenheter av och tankar om potentiella risker som utredare stöter på i sitt tillsynsarbete samlas löpande under året. Enligt intervjuer med chefer och utredare vid IAF är riskkartan och risk- och behovslistan en utgångspunkt för de diskussioner som förs i tvärgupperna, men de är inte styrande för vilka granskningsförslag som slutligen tas fram. Intrycket från utredarna är vidare att det finns ett stort utrymme för att komma med egna förslag, och att huvuddelen av de förslagen som i slutändan resulterar i granskningar kommer från utredare.⁴⁸

⁴⁶ IAF (2018). *Årsredovisning 2017*.

⁴⁷ IAF (2017). Internt PM. *Granskningsprocessen*. Dnr. 2017:550.

⁴⁸ Intervjuer med utredare och chefer vid IAF, 2018-05-21–2018-05-22.

A-kassornas bedömning av huruvida IAF:s tillsyn genomförs för de mest riskfyllda eller oklara områdena gällande arbetslöshetsförsäkringen varierar, men något fler a-kassor instämmer med påståendet än som tar avstånd från det.⁴⁹

Riksrevisionen kan inte bedöma i vilken mån IAF verkligen lyckas med att genomföra tillsynen inom de mest riskfyllda eller oklara områdena, men kan konstatera att IAF:s process för att ta fram granskningsidéer framstår som rimlig. Det finns ett strukturerat sätt att fånga upp de viktigaste riskerna och att prioritera mellan olika förslag, samtidigt som det finns ett betydande utrymme för initiativ från enskilda utredare.

4.3.2 IAF:s granskningsprocess fungerar tillfredställande

När väl ett granskningsdirektiv är beslutat börjar det som IAF kallar *granskningsprocessen*, och som består av tre faser:

- *Uppstartsfas*: Granskningsgruppen utarbetar en granskningsplan med en detaljerad redogörelse för tidsplan, metod och genomförande i övrigt. Vidare utses en granskningsstyrgrupp, vars uppgift är att kvalitetssäkra rapporten. I granskningsstyrgruppen ingår ansvarig chef och medarbetare med den kompetens som bedöms behövas för projektet. Myndighetsstyrgruppen fastställer granskningsplanen.
- *Genomförandefas*: Ett uppstartsmöte sker, och granskningen genomförs. Rapporten skickas sedan på fakta- och språkgranskning. Därefter sker intern kvalitetssäkring av rapporten i granskningsstyrgruppen. Sedan bereds rapporten antingen med generaldirektören eller i myndighetsstyrgruppen, beroende på vem som är beslutsfattare i det aktuella fallet. Slutligen fattas beslut om rapporten och den publiceras.
- *Återförings- och avslutningsfas*: Ett återföringsmöte sker med tillsynsobjekten, där IAF redogör för sina slutsatser och eventuella kritik. Om kritik riktas mot ett tillsynsobjekt så framgår det antingen direkt i rapporten eller så skickas ett uppföljningsbrev, där det framgår vilka åtgärder tillsynsobjektet ska vidta. Tillsynsobjektet redovisar vilka åtgärder som har vidtagits, och IAF följer upp detta. IAF har även möjlighet att utfärda sanktioner om a-kassorna inte vidtar rättelse.

En granskningsprocess är alltid en avvägning mellan kontroll för att säkerhetsställa tillräcklig kvalitet å ena sidan, och enkelhet och flexibilitet för att bidra till hög produktivitet i granskningsarbetet å andra sidan. De utredare som Riksrevisionen intervjuat menar att granskningsprocessen fungerar väl, och att det olika kontrollpunkterna bidrar till att relevanta synpunkter kommer fram som

⁴⁹ Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

förbättrar kvaliteten i rapporten. Processen upplevs inte heller som överdrivet betungande av de utredare som Riksrevisionen intervjuat.⁵⁰

Riksrevisionens kan konstatera att det finns fungerande rutiner och en ansvarsfördelning för intern kvalitetssäkring.

4.3.3 Ingen extern granskning av kvaliteten i rapporterna har gjorts

Ett sätt att främja en hög analytisk kvalitet i rapporterna är att låta utomstående forskare eller andra experter granska ett antal rapporter i efterhand, s.k. "cold review". En sådan granskning kan ta sin utgångspunkt i ett antal givna kvalitetskriterier, såsom om metodvalet är lämpligt, huruvida slutsatserna är väl underbyggda och om det finns en röd tråd genom rapporten. Utifrån en sådan extern granskning kan sedan förbättringsområden identifieras, som sedan kan ligga till grund för ett internt kvalitetsarbete. Till skillnad från den interna kvalitetssäkringen är alltså inte syftet att identifiera brister i enskilda rapporter. En rad andra utredningsmyndigheter, såsom Inspektionen för socialförsäkringen, Statskontoret och Riksrevisionen har låtit genomföra sådana externa granskningar.

IAF har aldrig genomfört någon extern granskning av kvaliteten i rapporterna. Riksrevisionen menar att en sådan granskning har potential att bidra till högre kvalitet i rapporterna.

4.3.4 IAF:s samarbete med a-kassorna fungerar i huvudsak väl

A-kassorna är generellt sett nöjda med IAF:s tillsyn. Riksrevisionens enkät visar att en övervägande majoritet av a-kassorna instämmer i påståendet att IAF:s tillsyn av arbetslöshetsförsäkringen generellt sett fungerar bra. Vidare uppfattar a-kassorna att IAF:s kommunikation vid tillsynens start och under tillsynens gång är god och att kompetensen hos IAF:s företrädare är god. De utredare vid IAF som Riksrevisionen intervjuat uppger att a-kassorna är hjälpsamma och att samarbetet vid tillsynen fungerar väl.⁵¹

Företrädare för några a-kassor uttrycker emellertid att de skulle vilja se en ökad dialog i tillsynsprocessen, särskilt vad gäller val av tillsynsområde.⁵² Flera a-kassor framhåller att man gärna hade sett att IAF skulle framhålla positiva exempel och att myndigheten i sina tillsynsrapporter även borde berätta när a-kassorna gör rätt.⁵³

⁵⁰ Intervjuer med utredare och chefer vid IAF 2018-05-21 och 2018-05-22.

⁵¹ Ibid.

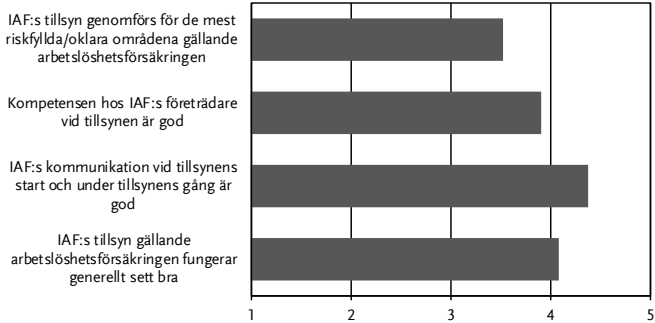
⁵² Fritextsvar i Riksrevisionens enkät till a-kassorna, och intervju med företrädare för en a-kassa 2018-05-07.

⁵³ Fritextsvar i Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Diagram 6 A-kassornas syn på IAF:s tillsyn inom ett antal områden

Medelvärde för hur a-kassorna ställer sig till följande påståenden
(1 = tar helt avstånd från, 5 = instämmer helt)



Källa: Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

4.3.5 Regeringen har inte tagit ställning till förslag som kan öka effektiviteten i tillsynen

IAF framförde 2014 i sitt budgetunderlag en begäran till regeringen om att ändra förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor så att a-kassorna ges uppgiftsskyldighet till IAF gällande vissa uppgifter som de idag inte har uppgiftsskyldighet för. Det gäller bland annat om uppgifter om huruvida medlemsvillkoret är uppfyllt, uppgifter om avslag, och uppgifter om sysselsättnings- eller anställningsförhållanden före arbetslösheten. IAF menade att tillgång till dessa uppgifter behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag att följa utvecklingen inom arbetslöshetsförsäkringen.⁵⁴ Först i maj 2018 ändrade regeringen i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor, så att IAF fick tillgång till uppgifterna.⁵⁵

IAF har även framfört att myndigheten för att effektivisera sin verksamhet, skulle behöva direktåtkomst till a-kassornas datasystem. En sådan direktåtkomst skulle innebära att myndigheten kan genomföra ärendegranskningar utan att fysiskt besöka a-kassorna.⁵⁶ Enligt företrädare för IAF skulle detta minska tiden och

⁵⁴ IAF (2014). *Budgetunderlag för budgetåren 2015–2017*. Dnr. 2013/832. och IAF (2017). *Budgetunderlag för budgetåren 2018–2020*. Dnr. 2016:194.

⁵⁵ Se förordningen (2018:257) om ändring i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

⁵⁶ IAF (2017). *Budgetunderlag för budgetåren 2018–2020*. Dnr. 2016:194.

kostnaden för resor, och därigenom öka effektiviteten i tillsynen.⁵⁷ Regeringen har inte svarat på denna begäran utan ärendet avskrevs.⁵⁸

Riksrevisionens menar att det är viktigt att en tillsynsmyndighet likt IAF har tillgång till de uppgifter som behövs för tillsynen, och att möjligheter till effektiviseringar bör tas tillvara så snart som möjligt.

4.4 Resultatet av tillsynen

4.4.1 IAF:s kritik mot specifika a-kassor är tydlig

IAF:s granskningar resulterar ofta i att IAF uppmärksammar brister hos en eller flera a-kassor. Dessa brister kommuniceras då till a-kassorna, antingen direkt i granskningsrapporten under rubriken *uppföljning*, eller genom ett separat uppföljningsbrev. Där framgår också vilka åtgärder a-kassan ska vidta, och hur och när svar ska ges. För att kommunicera hur allvarliga de brister som framkommit i tillsynen är utgår myndigheten från en fyrgradig skala:

1. *Påpekande*. Påpekande lämnas när bristen inte fått några konsekvenser eller fått ytterst små konsekvenser.
2. *Anmärkning*. En anmärkning markerar en brist av liten omfattning eller mindre allvarlig art.
3. *Kritik*. Kritik lämnas när bristen är omfattande men mindre allvarlig, eller allvarlig men mindre omfattande.
4. *Allvarlig kritik*. Allvarlig kritik riktas mot brister av sådan art att de bedöms riskera att skada arbetslöshetsförsäkringens legitimitet. Även andra svårare avsteg från gällande regelverk kan komma ifråga för allvarlig kritik. Normalt krävs också att bristen förekommer i större omfattning.

Riksrevisionens enkät visar att a-kassorna generellt uppfattar att den kritik som IAF riktar mot just deras a-kassa är såväl tydlig som välgrundad, och att IAF generellt sett kommunicerar resultatet av tillsynen på ett tydligt sätt (se diagram 7). Enskilda a-kassor framför dock att man gärna sett att IAF var mer konkreta i hur a-kassorna ska hantera bristerna, man vill veta hur man ska göra rätt. Exempelvis nämns att IAF ofta påpekar brister i dokumentationen, men inte vill tala om hur dokumentationen ska se ut.⁵⁹

Riksrevisionen kan konstatera att IAF har utarbetat en modell för att tydliggöra hur allvarlig kritiken är, och att a-kassorna generellt sett uppfattar IAF:s kritik som välgrundad och tydlig.

⁵⁷ Intervju med chefer vid IAF 2018-05-22.

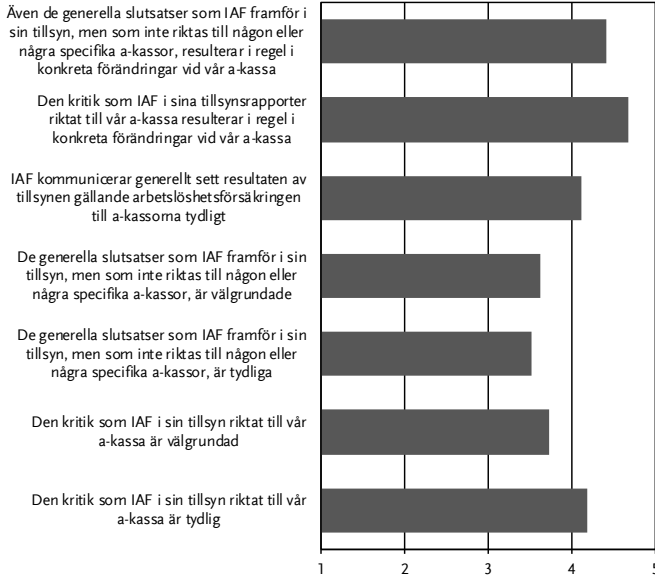
⁵⁸ Skriftligt svar på fråga från företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet via e-post, 2018-06-14.

⁵⁹ Fritextsvar i Riksrevisionens enkät.

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Diagram 7 A-kassornas syn på IAF:s slutsatser och kritik

Medelvärde för hur a-kassorna ställer sig till följande påståenden
(1 = tar helt avstånd från, 5 = instämmer helt)



Källa: Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

4.4.2 IAF:s generella slutsatser är ibland vaga

Utöver den kritik som riktas till specifika a-kassor innehåller IAF:s rapporter ofta generella slutsatser som gäller alla a-kassor. Det gäller framför allt de rapporter som kan betecknas som kartläggningar eller systemanalyser. De generella slutsatserna är ofta av typen att a-kassorna måste samordna sig och utarbeta en gemensam hållning i någon fråga i väntan på att rättslig praxis utvecklas. När det gäller denna typ av slutsatser förmodas a-kassorna ta till sig slutsatserna och göra nödvändiga förändringar i den mån det är tillämpligt.

I Riksrevisionens enkät anger många a-kassor visserligen att även de generella slutsatserna som inte avser någon specifik a-kassa är välgrundade och tydliga, men inte i samma utsträckning som kritiken som riktas mot den egna a-kassan specifikt (se diagram 7). I fritextsvaren framhåller ett antal a-kassor just att denna typ av slutsatser inte ger någon vägledning om hur a-kassan ska göra för att göra

rätt. IAF följer dock upp även generella slutsatser, antingen i ett på rapporten angivet sätt eller i kommande rapporter.

Riksrevisionen menar att denna typ av vaga slutsatser inte bidrar till att främja likvärdighet eller regelefterlevnad i samma utsträckning som den kritik som riktas direkt till a-kassorna. Det finns en risk att a-kassorna inte uppfattar slutsatserna och att samordningen inte blir av, eller inte blir tillräckligt omfattande.

4.4.3 IAF:s kritik leder ofta till konkreta förändringar

Som en del granskningsprocessen gör IAF en tid efter avslutad tillsyn en uppföljning hos de tillsynsobjekt som fått någon typ av kritik riktade mot sig. Uppföljningen sker genom att IAF efterfrågar skriftliga svar på frågor från uppföljningsobjekten, till exempel om vilka åtgärder tillsynsobjekten vidtagit med anledning av kritiken.⁶⁰

A-kassorna uppger i Riksrevisionens enkät att IAF:s kritik i regel leder till konkreta förändringar hos den egna a-kassan. Även de generella slutsatser som inte riktas till någon specifik a-kassa uppges, om än i mindre omfattning, resultera i konkreta förändringar (se diagram 7). Det är emellertid inte säkert att förändringarna innebär att bedömningen av ärenden faktiskt påverkas. I fritextsvaren skriver en a-kassa exempelvis så här: *Den kritik som IAF i sina tillsynsrapporter riktat till vår a-kassa resulterar snarare i att särskild information och påminnelser tas fram och sprids internt i verksamheten samt att förtydliganden eventuellt görs i befintliga anvisningar, än att konkreta förändringar genomförs i hur vi hanterar ärenden.*

Riksrevisionen kan konstatera att IAF har rutiner för uppföljning av tillsynen, och att a-kassorna uppger att tillsynen leder till konkreta förändringar.

4.4.4 IAF utfärdar sällan sanktioner

IAF har möjlighet att utfärda sanktioner, och ytterst att helt eller delvis dra in statsbidrag för a-kassor som inte vidtar åtgärder med anledning av IAF:s tillsyn. Denna möjlighet har dock aldrig använts i praktiken.⁶¹ Anledningen uppges av företrädare för IAF vara att a-kassorna vidtar rättelser utan att det behöver komma till sanktioner. Under åren 2015–2017 utfärdade IAF bara en sanktion med anledning av tillsynen och det rörde sig då om en erinran.⁶² IAF har dock en rutin för hur det ska gå till när statsbidraget ska dras in.⁶³ Ett problem som är relaterat till att dra in statsbidrag uppges av företrädare för IAF vara att det skulle kunna

⁶⁰ IAF (2017). Internt PM. *Granskningsprocessen*. Dnr. 2017:550.

⁶¹ Skriftligt svar på fråga från företrädare för IAF via e-post, 2018-06-18.

⁶² Ibid.

⁶³ IAF (2017). Internt PM. *PM om erinran, föreläggande och bestämmande att arbetslöshetskassorna inte ska ha rätt till statsbidrag*. Dnr. 2017/332.

drabba arbetslösa medlemmar i a-kassan. Anledningen är att det statsbidrag som kan dras in är det som betalas ut till arbetslösa i form av arbetslöshetsersättning, och att utbetalningen av statsbidrag sker i direkt anslutning till utbetalningen av arbetslöshetsersättning. Vid mindre a-kassor skulle då likviditetsbrist kunna uppstå.⁶⁴ IAF framhåller att myndigheten inte väger in denna risk som ett argument i diskussioner om sanktioner.⁶⁵ Myndighet har dock av detta skäl begärt av regeringen att få möjlighet att utfärda vite.⁶⁶ Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av denna begäran.

Riksrevisionen kan konstatera att IAF har en rutin för hur sanktioner ska tillämpas. Det faktum att sanktioner sällan används behöver inte vara ett problem, förutsatt att a-kassorna vidtar åtgärder utan sanktioner. Riksrevisionen har inga indikationer på att myndigheten avhåller sig från att utfärda sanktioner för att det skulle kunna drabba enskilda medlemmar i den berörda a-kassan. Vi menar dock ändå att det bör finnas ett sanktionsförfarande som inte innebär risk för att enskilda medlemmar drabbas.

4.5 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens samlade bedömning är att IAF:s tillsyn i huvudsak bedrivs på ett tillfredsställande sätt. IAF har fungerande interna processer för att fånga upp betydande risker i försäkringen, för att säkra kvaliteten i rapporterna och för att följa upp resultatet. A-kassorna uppfattar generellt att IAF:s slutsatser är tydliga och välgrundade och att kompetensen hos de som utför tillsynen är god. Slutligen bedömer a-kassorna att IAF:s kritik resulterar i konkreta förändringar hos den enskilda a-kassan.

Några förbättringsområden går ändå att identifiera. Regeringen kan förbättra förutsättningarna för IAF att bedriva en effektiv tillsyn genom att utreda möjligheten att ge IAF direktåtkomst till a-kassornas datasystem. Vidare bör regeringen, i samråd med IAF, säkerställa att myndigheten har befogenhet att använda sanktioner som kan tillämpas utan att enskilda ersättningstagare riskerar att drabbas. IAF kan utveckla sin tillsynsverksamhet genom att låta utomstående forskare eller andra experter i efterhand granska och kommentera ett antal granskningsrapporter. Vidare kan IAF se över hur myndigheten kommunicerar generella slutsatser som inte avser någon specifik a-kassa.

⁶⁴ Intervju med företrädare för IAF, 2018-05-21, skriftligt svar på frågor via e-post, 2018-06-18, och telefonintervju med företrädare för IAF, 2018-06-21.

⁶⁵ Skriftlig kommunikation via e-post, 2018-09-25.

⁶⁶ IAF (2010). *Budgetunderlag för budgetåren 2011–2013*. Dnr. 2010/198 och IAF (2014). *Budgetunderlag för budgetåren 2015–2017*. Dnr. 2013/832.

5 Bör regelverket om hur försäkringen ska tillämpas förtydligas?

I detta kapitel besvaras granskningsfrågan om huruvida regelverket om hur försäkringen ska tillämpas bör förtydligas, för att därigenom främja likvärdigheten. Frågan besvaras genom följande underfrågor:

- a) Är IAF:s föreskrifter avseende försäkringens tillämpning väl utformade?
- b) Bör IAF utfärda allmänna råd om försäkringens tillämpning?

5.1 Bedömningskriterier

Riksrevisionen menar att staten har det yttersta ansvaret för att a-kassorna tolkar regelverket lika. IAF bör därför, inom ramen för sina bemyndiganden, utfärda tydliga föreskrifter. Regeringen bör å sin sida säkerhetsställa att IAF har nödvändiga bemyndiganden för att utfärda de föreskrifter som behövs, och vid behov ta initiativ till förändringar av regelverket.

5.2 Regelhierarkin inom försäkringen

Rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen regleras av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Regelverket för försäkringen är mycket omfattande och komplext.⁶⁷ Lagstiftaren kan dock inte förutse alla tänkbara situationer som kan uppstå. Det finns därför ett betydande tolkningsutrymme i många frågor, exempelvis vad som avses med begrepp som "lämpligt arbete", "godtagbara skäl" och "giltig anledning". Någon närmare ledning ges i regel inte heller av förarbetena.

Regeringen har, med stöd av bemyndiganden i lagen, förtydligat vissa aspekter i lagstiftningen i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Med stöd av bemyndiganden i lag och förordning har sedan IAF utfärdat föreskrifter med ytterligare förtydliganden inom vissa områden.

I de fall det saknas vägledning i form av förordningar eller föreskrifter blir det upp till domstolarna att avgöra hur lagreglerna ska tillämpas. Det tar dock tid för praxis att utvecklas, och domstolarna tar främst upp fall från arbetstagare som nekats ersättning. Arbetstagare som nekats ersättning har anledning att överklaga, men den som felaktigt givits ersättning har ingen anledning att överklaga. IAF kan

⁶⁷ Regeringen tillsatte i februari 2018 en utredning med syftet att syftet se över regelverket i försäkringen så att det blir mer ändamålsenligt och ger ökad förutsebarhet och minskad administration. Uppdraget ska redovisas den 31 januari 2020. Se Dir 2018:3. *En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster.*

dock överklaga beslut som varit gynnade för den enskilde, men det förutsätter att IAF får kännedom om ett beslut som myndigheten av någon anledning anser vara felaktigt och det är ovanligt.

I frånvaron av en etablerad praxis eller detaljerade föreskrifter blir det upp till den enskilda a-kassan att tillämpa lagstiftningen. Det är därmed närmast ofrånkomligt att vissa olikheter i tillämpningen av regelverket uppstår mellan a-kassorna.

A-kassorna samordnar emellertid sin tillämpning av lagen genom Sveriges a-kassor, som ger ut ett handläggarstöd med riktlinjer om hur vissa ärenden och omdömen ska bedömas. Sveriges a-kassors handläggarstöd får i praktiken en viktig roll för tolkningen av regelverket.

5.2.1 Exemplet "godtagbara skäl"

Flera av bestämmelserna om sanktioner enligt 43–43 a §§ av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring innehåller formuleringen "godtagbara skäl" (se avsnitt 2.3). Exempelvis är det grund för sanktion om en arbetssökande inte, utan godtagbara skäl, lämnat in sin aktivitetsrapport i tid. Vad avses då med godtagbara skäl?

Förarbetena ger endast en viss vägledning i hur begreppet ska tolkas. När begreppet introducerades i samband med att den nuvarande sanktionstrappan infördes framhöll flera remissinstanser att det borde tydliggöras. *Förvaltningsrätten i Jönköping* anförde att det är rimligt att innebörden av begreppet godtagbart skäl utvecklas genom praxis, men att det hade varit av värde med en redogörelse för motiven till den avvägning som gjorts. *Justitiekanslern* noterade att det inte angetts vad som ska anses utgöra godtagbart skäl. *Arbetsförmedlingen* anförde att vad som är att betrakta som godtagbara skäl och eventuellt hur den arbetssökande ska styrka dem, bör regleras i föreskrift för att säkerställa likabehandling och rättssäkerhet. Regeringen menade å sin sida att det måste *avgöras från fall till fall vad som i det enskilda ärendet kan anses utgöra ett godtagbart skäl*. Som exempel nämndes dock avbrott i allmänna kommunikationer, tekniska störningar i telefon och datatrafik, om en sökande på grund av sin egen eller närståendes sjukdom är förhindrad att komma till ett bokat möte, eller andra trängande familjeangelägenheter. Regeringen tillkännagav även att man avsåg följa tillämpningen av bestämmelsen i syfte att överväga behovet av föreskrifter om godtagbara skäl.⁶⁸

I lagen upplyses om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får utfärda närmare föreskrifter om vad som avses med godtagbara skäl.⁶⁹ För begreppet lämpligt arbete finns en bestämmelse om att regeringen eller

⁶⁸ Regeringens proposition *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* Prop. 2012/13:12.

⁶⁹ Se § 44 b lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring jämfört med 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen.

den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter.⁷⁰ Regeringen har bemyndigat IAF att utfärda föreskrifter om vad som avses med lämpligt arbete, men inte om vad som avses med godtagbara skäl.

Gällande begreppet godtagbara skäl finns visserligen en viss praxis med ett flertal domar, men bestämmelsen anses fortfarande vara svår att tillämpa av flera a-kassor.⁷¹ Sveriges a-kassors handläggargröd innehåller vissa anvisningar om godtagbara skäl, men det är huvudsakligen hänvisningar till förarbeten och domar, snarare än egna ställningstaganden.⁷² Därtill anger fyra a-kassor i Riksrevisionens enkät att de utvecklat egna anvisningar för hur begreppet ska tolkas. Riksrevisionens granskning av dessa anvisningar visar dock att det främst rör sig om en mer utförlig och uppdaterad sammanställning av praxis, snarare än egna ställningstaganden.⁷³

Analysen i 3.4 visar att det finns vissa skillnader i sanktionsgraden som inte kan förklaras av ärendesammansättningen hos a-kassan eller individuella egenskaper hos de arbetssökande. En tänkbar förklaring till dessa skillnader är att tillämpningen av begreppet godtagbara skäl skiljer sig åt.

5.2.2 Sveriges a-kassors handläggargröd får stor betydelse för bedömning av ärenden

Sveriges a-kassor tillhandahåller ett omfattande handläggargröd. Handläggargrödet omfattar dels generella förhållningsregler om hur ett ärende ska handläggas och vilken dokumentation som erfordras, dels närmare anvisningar om hur ärenden inom ett antal specifika områden ska bedömas. Som exempel på det sistnämnda finns särskilda handläggargröd för meddelanden från Arbetsförmedlingen, företagares rätt till ersättning, ersättning från a-kassan och utbildning och beräkning av ramtid, normalarbetstid och dagsförtjänst.

Handläggargrödet är i hög utsträckning vägledande vid bedömningen av ärenden vid a-kassorna. I Riksrevisionens enkät svarade 22 av 27 a-kassor att handläggargrödet alltid eller i samtliga normala fall är vägledande vid bedömningen av ärenden. Fyra a-kassor angav att handläggargrödet är vägledande i mer än hälften av fallen men mindre än i samtliga normala fall, och endast en a-kassa angav att handläggargrödet är vägledande i mindre än hälften av fallen.

Vidare angav a-kassorna att användbarheten i handläggargrödet sammantaget är god. Användbarheten när det gäller hantering av underrättelser från Arbetsförmedlingen uppgavs också vara god. Det som anges om "godtagbara skäl"

⁷⁰ Se § 44 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

⁷¹ Fritextsvar i Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

⁷² Sveriges a-kassor (2017). Handläggargröd. *Hantering av Arbetsförmedlingens meddelanden - Ett handläggargröd för arbetslöshetskassorna.*

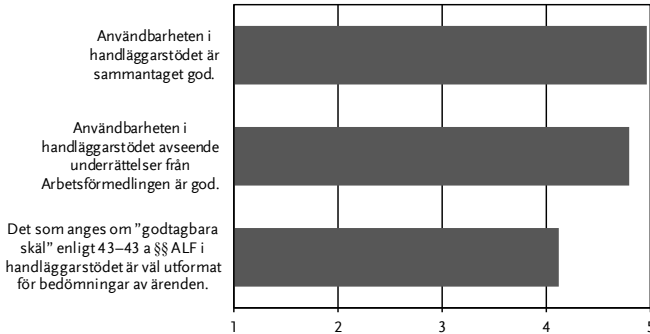
⁷³ Riksrevisionen har inhämtat och gått igenom nämnda anvisningar.

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

i handläggarsstödet uppgavs också vara väl utformat för bedömningar av ärenden, om än inte i samma utsträckning. Diagram 8 illustrerar a-kassornas bedömning av handläggarsstödet användbarhet.

Diagram 8 A-kassornas syn på Sveriges a-kassors handläggarsstöd

Medelvärde för hur a-kassorna ställer sig till följande påståenden
(1 = tar helt avstånd från, 5 = instämmer helt)



Källa: Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

Flera a-kassor framhöll emellertid att handläggarsstödet inte är heltäckande. Vissa specifika områden såsom upprättande av handlingsplan, vad som menas med att söka anvisat arbete och att aktivt söka arbete samt frågor rörande uppdragstagare täcks inte in av handläggarsstödet alls.⁷⁴ Inom de områden som täcks in är handläggarsstödet främst en sammanfattning av förarbeten och befintlig praxis. Flera a-kassor menade att handläggarsstödet genom att tillhandahålla detta bidrar till en mer likvärdig och rättssäker tillämpning av regelverket.⁷⁵ När det gäller hanteringen av underrättelser i allmänhet, och godtagbara skäl i synnerhet är dock förarbetena inte särskilt uttömmande och praxis är inte fullt utvecklad. Nya frågor där rättstillämpningen är oklar dyker därför ofta upp. I denna typ av ärenden är handläggarsstödet inte särskilt behjälpligt, eftersom det främst är en sammanfattning av förarbeten och befintlig praxis.

5.2.3 Vissa a-kassor har utvecklat egna handläggarsstöd

Många a-kassor har utvecklat egna handläggarsstöd eller anvisningar för handläggarna. De flesta a-kassor har utvecklat anvisningar av intern administrativ eller teknisk karaktär. Drygt hälften av a-kassorna har utvecklat handläggarsstöd

⁷⁴ Fritextsvar i Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

⁷⁵ Ibid.

som utgör komplement till Sveriges a-kassors handläggarstöd när det gäller bedömning av ärenden. En a-kassa har utvecklat handläggarstöd som *skiljer sig åt* från Sveriges a-kassors handläggarstöd när det gäller hur ärenden ska bedömas. Det rör sig om en a-kassa som gjort egna ställningstaganden inom ett begränsat antal områden.⁷⁶

Tabell 4 Förekomsten av egna handläggarstöd bland a-kassorna

Har er a-kassa utvecklat...?	Ja	Nej
Handläggarstöd som skiljer sig åt från Sveriges a-kassors handläggarstöd när det gäller hur ärenden ska bedömas.	1	26
Handläggarstöd som utgör komplement till Sveriges a-kassors handläggarstöd när det gäller hur ärenden ska bedömas.	15	12
Anvisningar av intern administrativ eller teknisk karaktär.	22	5
Anvisningar för bedömning av "godtagbara skäl" enligt 43–43 a §§ ALF.	5	22

Källa: Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

5.3 IAF:s föreskrifter

IAF har bemyndiganden att utfärda s.k. verkställighetsföreskrifter om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Motsvarande gäller även för lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor. Därtill har IAF rätt att utfärda andra föreskrifter inom ett antal specifika områden som anges i de ovan nämnda förordningarna. Exempel på det sistnämnda är vad som avses med lämpligt arbete och hur en sökande ska vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen för att ha rätt till ersättning.

År 2017 utfärdade IAF sex nya föreskrifter. Arbetet med att förtydliga regelverket, vilket även avser arbetet med att föra IAF:s talan i domstol, kostade sammanlagt ca 3 miljoner kronor samma år.⁷⁷

⁷⁶ Unionens a-kassa (2017). Arbetsrutin. *Sveriges a-kassors handläggarstöd*.

⁷⁷ IAF (2018). *Årsredovisning 2017*.

§ Olika typer av föreskrifter

Myndigheter får meddela verkställighetsföreskrifter eller andra föreskrifter om de har fått ett bemyndigande från regeringen att göra det.⁷⁸ Verkställighetsföreskrifter är benämningen på de föreskrifter som en myndighet kan ta fram för att verkställa lag. Verkställighetsföreskrifter får dock inte tillföra något nytt, utöver vad som anges i lagen. Andra föreskrifter, än verkställighetsföreskrifter, som en myndighet kan ha bemyndigats att ta fram tillför något nytt utöver det som anges i den specifika lagen.⁷⁹

5.3.1 IAF har utfärdat föreskrifter utan bemyndigande

Högsta förvaltningsdomstolen påpekade i juni 2017 i en dom att IAF har gått utöver sitt bemyndigande att utfärda verkställighetsföreskrifter när det gäller underlaget för beräkning av dagsförtjänst.⁸⁰ IAF har därefter påbörjat en översyn av föreskrifter och konstaterat att myndigheten saknar bemyndiganden för ett flertal föreskrifter. Konsekvensen av detta är enligt IAF att myndigheten inte kan ändra eller upphäva föreskrifterna, samtidigt som de inte kan tillämpas. Myndigheten framförde därför i december 2017 en begäran om utökat bemyndigande inom ett antal områden till regeringen, med tillhörande författningsförslag.⁸¹ Regeringen har i skrivande stund inte tagit ställning till denna begäran, men beredning pågår i Regeringskansliet.⁸²

5.3.2 Det finns vissa brister i nuvarande föreskrifter

IAF har själv i sin uppföljning konstaterat att föreskrifterna om arbetslöshetsförsäkring behöver moderniseras. Exempelvis har myndigheten uppmärksammat svårigheter med att tillämpa nuvarande föreskrifter om lärare med ferieanställning.⁸³

Riksrevisionen har bett a-kassorna att bedöma hur tydliga eller otydliga de föreskrifter som berör a-kassorna är. Resultatet redovisas i diagram 9. Överlag bedöms föreskrifterna vara tydliga, men föreskrifterna om lämpligt arbete och anmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen för rätt till ersättning vid arbetslöshet bedöms snarare vara varken tydliga eller otydliga. Flera a-kassor framhåller att just föreskriften om lämpligt arbete är svår att tillämpa. Exempel på svårigheter som framhålls är vad som avses med begreppen "dagpendlingsavstånd", "skäligh kostnad" och "borta rimlig tid".⁸⁴

⁷⁸ 8 kap. 7 och 11 §§ Regeringsformen.

⁷⁹ Ds 1998:43. *Myndigheternas föreskrifter – en handbok*.

⁸⁰ Högsta förvaltningsdomstolen (2017). Dom den 22 juni 2017 i mål nr 4736–16.

⁸¹ IAF (2017). Skrivelse till regeringen. Begäran om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Dnr. 2017/524.

⁸² Skriftligt svar på fråga från företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet via e-post, 2018-06-14.

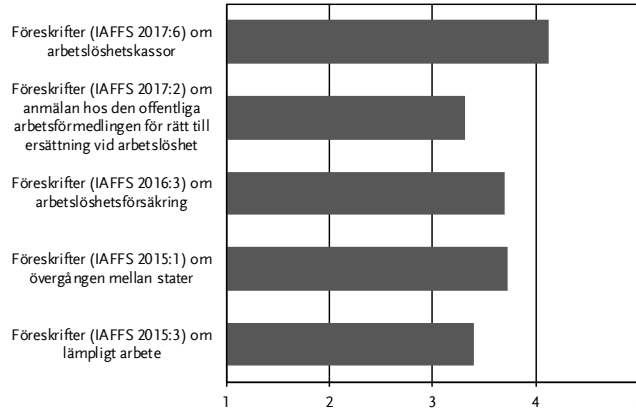
⁸³ IAF 2017:2. *Översyn av branschspecifik reglering*.

⁸⁴ Fritextsvar i Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

Några a-kassor menar emellertid att de befintliga föreskrifterna i det stora hela är tydliga. Andra framhåller att det är svårt att svara på frågan då föreskrifterna innehåller såväl otydliga som tydliga bestämmelser.⁸⁵

Diagram 9 A-kassornas syn på tydligheten i IAF:s föreskrifter

Medelvärde för hur tydlig/otydlig a-kassorna bedömer att följande föreskrifter är (1 = mycket otydlig, 5 = mycket tydlig)



Källa: Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

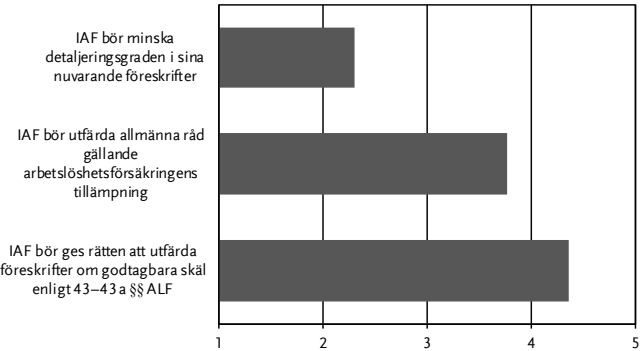
5.3.3 A-kassorna efterfrågar ökad vägledning

Vi har redan i tillsynsavsnittet konstaterat att a-kassorna ofta efterfrågar mer av konkreta ställningstaganden från IAF. Riksrevisionens enkät visar att a-kassorna generellt sett efterfrågar mer vägledning i hur regelverket ska tillämpas (se diagram 10). Totalt 22 av 27 a-kassor instämmer med påståendet att IAF bör ges rätt att utfärda föreskrifter om godtagbara skäl. Endast 2 a-kassor instämmer i påståendet att IAF bör minska detaljeringsgraden i sina nuvarande föreskrifter. En majoritet av a-kassorna, 16 av 27, instämmer i påståendet att IAF bör utfärda allmänna råd om arbetslöshetsförsäkringens tillämpning medan endast 5 tar avstånd från påståendet.

⁸⁵ Fritextsvar i Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

Diagram 10 A-kassornas syn på behovet av ökad vägledning

Medelvärde för hur a-kassorna ställer sig till följande påståenden
(1 = tar helt avstånd från, 5 = instämmer helt)



Källa: Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

5.4 Allmänna råd

I detta avsnitt avhandlas underfrågan om huruvida det är lämpligt att IAF utfärdar allmänna råd.

§ Allmänna råd

Allmänna råd är regler som skiljer sig från föreskrifter genom att de inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. De definieras som sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.⁸⁶ Det behövs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet skall få besluta allmänna råd på sitt område.⁸⁷

5.4.1 Allmänna råd kan bidra till ökad likvärdighet

IAF begärde i budgetunderlaget för 2016–2018 att regeringen skulle ge myndigheten i uppdrag att *besluta allmänna råd med rekommendationer till stöd för arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.*

⁸⁶ 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

⁸⁷ Regeringens proposition *Om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd*. Prop. 1983/84:119.

Motivet till förslaget var att IAF menade att det tar tid innan praxis utvecklas. IAF framhöll följande:

Också innan det har utvecklats en vägledande domstolspraxis finns det ett intresse av att de enskilda ersättningsökande får sina ärenden behandlade på samma sätt oavsett vilken arbetslöshetskassa som handlägger dem. Detta är naturligtvis ett centralt rättssäkerhetsintresse från den enskildes synvinkel, men det torde också vara av avgörande betydelse för att på sikt upprätthålla systemets legitimitet. IAF anser att det ytterst är statens ansvar att säkerställa att arbetslöshetskassorna tillämpar försäkringens bestämmelser på ett enhetligt sätt i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskilda, även när svaret på frågor om tillämpningen inte kan utläsas direkt av författningstext, förarbeten eller domstolspraxis.⁸⁸

Genom att utfärda allmänna råd skulle IAF kunna bidra med vägledning inom områden där praxis inte utvecklats, även om myndigheten saknar föreskriftsrätt eller om utfärdandet av tvingande föreskrifter av något annat skäl bedöms vara olämpligt. IAF skulle inte behöva utfärda allmänna råd om försäkringens alla delar, utan kunde koncentrera sig på områden där rättspraxis är oklar och där stora olikheter konstaterats i tillsynen eller på annat sätt.

Regeringen vidtog inga åtgärder med anledning av IAF:s begäran. Riksrevisionen kan konstatera att myndigheten inte behövt något särskilt uppdrag för att utfärda allmänna råd, eftersom något bemyndigande inte behövs för detta. Företrädare för IAF uppger i intervjuer med Riksrevisionen att myndigheten inte längre bedömer det som lämpligt att utfärda allmänna råd, av anledningar som beskrivs nedan.⁸⁹

5.4.2 Men vissa nackdelar finns

En principiell invändning mot att utfärda allmänna råd, som framförs av företrädare för IAF, är att det är olämpligt att utfärda råd om rättstillämpningen samtidigt som man granskar rättstillämpningen. Det finns då en risk att myndigheten granskar sig själv.

En annan invändning mot att IAF skulle utfärda allmänna råd om försäkringens tillämpning, som framförs av ett antal a-kassor, är att Sveriges a-kassor via sitt handläggarstöd redan idag har en snarlik funktion.⁹⁰ Som vi tidigare konstaterat är a-kassorna överlag mycket nöjda med Sveriges a-kassors handläggarstöd. Flera a-kassor menar att Sveriges a-kassor sköter uppgiften bättre än vad IAF skulle kunna göra.⁹¹ Därtill skulle det kunna uppstå situationer där IAF och Sveriges

⁸⁸ IAF (2015). *Budgetunderlag för budgetåren 2016–2018*. Dnr. 2014/614.

⁸⁹ Intervjuer med chefer vid IAF 2018-05-21–2018-05-22.

⁹⁰ Fritextsvar i Riksrevisionens enkät till a-kassorna.

⁹¹ *Ibid.*

a-kassor gör olika tolkningar, vilket skulle kunna skada det ömsesidiga förtroendet mellan IAF och a-kassorna.

Slutligen skulle naturligtvis utfärdandet av allmänna råd medföra kostnader och arbetsinsatser för IAF.

Riksrevisionen menar dock att den första invändningen faller då IAF redan idag granskar tillämpningen av föreskrifter som man själv utfärdar. Vidare torde det primära målet för myndigheten vara att så effektivt som möjligt bidra till att tillämpningen av regelverket är enhetlig och rättssäker, och här kan en tydligare förebyggande ansats ha en plats vid sidan av tillsynsarbetet. Det finns en rad tillsynsmyndigheter som även utfärdar allmänna råd, exempelvis Arbetsmiljöverket, Datainspektionen och Konsumentverket.

När det gäller den andra invändningen kan Riksrevisionen konstatera att Sveriges a-kassors handläggarstöd huvudsakligen är en sammanställning av förarbeten och befintlig praxis medan allmänna råd skulle utfärdas i de fall då vägledning från praxis saknas. Därmed torde allmänna råd snarare kunna fungera som komplement till det arbete som Sveriges a-kassor bedriver med handläggarstödet. Riksrevisionen menar vidare att staten har det yttersta ansvaret för att säkerhetsställa att regelverket tolkas enhetligt. I vissa fall kanske inte allmänna råd är lämpliga, eller så behöver de kompletteras. Tydligare vägledning kan då exempelvis uppnås genom resonemang om lämpliga tolkningar utifrån förarbeten.

Slutligen bör utfärdandet av allmänna råd kunna ske succesivt. Givet de relativt låga kostnader som IAF har för att förtydliga regelverket bör även en viss ökning av kostnaderna kunna rymmas inom ramen för befintliga anslag, om omprioriteringar eller effektiviseringar görs.

5.5 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att föreskriftsverksamheten förefaller eftersatt av såväl IAF som regeringen. Det finns viss kritik mot tydligheten i föreskrifterna, och IAF har tidigare utfärdat föreskrifter som saknar stöd i bemyndiganden. Trots att IAF har påpekat att ytterligare bemyndiganden behövs till regeringen, har inga åtgärder vidtagits. Det finns även en efterfrågan på ökad vägledning i form av föreskrifter om godtagbara skäl.

Riksrevisionen menar att likvärdigheten i tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen kan främjas om IAF utfärdar allmänna råd inom områden där rättspraxis är oklar och där stora olikheter konstaterats i tillsynen eller på annat sätt.

Referenslista

Litteratur

Van den Berg, Gerard och Vikström, Johan (2014). Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality. *The Scandinavian Journal of Economics*. Vol. 116 nr. 2: 284–334.

Johansson, Vicki (2006). *Tillsyn och effektivitet*. Umeå: Vicki Johansson och Boréa Bokförlag.

Neumark, David (1988). Employers' Discriminatory Behavior and the Estimation of Wage Discrimination. *The Journal of Human Resources*. Vol. 23 nr. 3: 279–295.

Utredningar och myndighetsrapporter

Dir 2018:3. *En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster*.

Ds 1998:43. *Myndigheternas föreskrifter – en handbok*.

Ds 1999:58. *Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*.

SOU 2015:21. *Mer trygghet och bättre försäkring*.

SOU 2002:14. *Tillsyn - Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen - Om utformningen av statlig tillsyn*.

IAF 2015:1. *Vem missköter sitt arbetssökande?*

IAF 2015:20. *Arbetslöshetskassornas sanktioner 2014 och första kvartalet 2015*.

IAF 2016:19. *Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?*

IAF 2016:23. *Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen*.

IAF 2017:2. *Översyn av branschspecifik reglering*.

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

Riksdagstryck

Regeringens proposition *Om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd*. Prop. 1983/84:119.

Regeringens proposition *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*. Prop. 2001/02:151.

Riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*. Prop. 2001/02:151, bet. 2001/02:AU7, rskr. 2001/02:243.

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Regeringens proposition *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* Prop. 2012/13:12, bet. 2012/13:AU6, rskr. 2012/13:173.

Riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* Prop. 2012/13:12, bet. 2012/13:AU6, rskr. 2012/13:173.

Övrigt skriftligt material

Högsta förvaltningsdomstolen (2017). Dom den 22 juni 2017 i mål nr. 4736–16.

IAF (2010). *Budgetunderlag för budgetåren 2011–2013*. Dnr. 2010/198.

IAF (2014). *Budgetunderlag för budgetåren 2015–2017*. Dnr. 2013/832.

IAF (2015). *Budgetunderlag för budgetåren 2016–2018*. Dnr. 2014/614.

IAF (2017). *Budgetunderlag för budgetåren 2018–2020*. Dnr. 2016:194.

IAF (2017). Internt PM. *Granskningsprocessen*. Dnr. 2017:550.

IAF (2017). Internt PM. *PM om erinran, föreläggande och bestämmande att arbetslöshetskassorna inte ska ha rätt till statsbidrag*. Dnr. 2017/332.

IAF (2017). Skrivelse till regeringen. *Begäran om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring*. Dnr. 2017/524.

IAF (2018). *Årsredovisning 2017*.

Sveriges a-kassor (2017). *Handläggargröd. Hantering av Arbetsförmedlingens meddelanden - Ett handläggargröd för arbetslöshetskassorna*.

Unionens a-kassa (2017). *Arbetsrutin. Sveriges a-kassors handläggargröd*.

Bilaga 1. Metoder

Statistisk analys

Databearbetningar

Uppgifter för analysen i kapitel 3 har inhämtats från IAF:s databaser och avser perioden 1 januari 2016–30 juni 2017. Totalt analyseras 122 610 underrättelser som a-kassorna fattade beslut om. Statistiken innehåller information om de underrättelser som skickats till a-kassorna från Arbetsförmedlingen, vilka som prövats och vilket beslut som har fattats. Från Arbetsförmedlingen har bakgrundsinformation om de som fått en underrättelse hämtats.

De individuella egenskaper som ingår i analysen är följande: kön, utrikesfödd, ålder, utbildningsnivå, yrkesgrupp, arbetshandikapp och arbetslöshetshistorik. Förutom dessa egenskaper används även information om vilken åtgärdsgrund som de analyserade underrättelserna avser.

I tabell 5 presenteras beskrivande statistik för de inkluderade variablerna för den studerade tidsperioden.

Tabell 5 Beskrivande statistik

Variabel	Medelvärde
Man	59,0%
Utrikesfödd	37,1%
Fysisk funktionsnedsättning	6,3%
Psyisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning	9,3%
Arbetslöshetshistorik (dagar)	871
En arbetslöshetsperiod	34,7%
Två arbetslöshetsperioder	27,7%
Tre arbetslöshetsperioder	17,6%
Fyra arbetslöshetsperioder	10,0%
Fem eller fler arbetslöshetsperioder	10,0%
Ålder	40
Åtgärdsgrund	
43 a § ALF	0,7%
43 b § ALF	0,03%

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Variabel	Medelvärde
43 § 1 ALF	0,7%
43 § 2 ALF	80,0%
43 § 3 ALF	11,2%
43 § 4 ALF	0,3%
43 § 5 ALF	7,1%
Utbildningsnivå	
Saknar formell grundläggande utbildning	1,3%
Förgymnasial 9 år	8,8%
Gymnasial högst 2 år	15,1%
Gymnasial 3 år	47,6%
Eftergymnasial kortare än 3 år	7,6%
Eftergymnasial 3 år eller längre	18,7%
Forskarutbildning	1,0%
Ersättningsnivå	
Grundbelopp	15,3%
Yrkesgrupp	
Chefsyrken	2,9%
Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens	9,3%
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	8,5%
Yrken inom administration och kundtjänst	11,1%
Service-, omsorgs- och försäljningsarbete	28,7%
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	2,6%
Yrken inom byggverk-samhet och tillverkning	11,0%
Yrken inom maskinell tillverkning och transport med mera	11,1%
Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion	13,5%
Militärt arbete	1,3%
Uppgift om yrke saknas	0,05%

Statistisk metod

För studera skillnader i sanktionsgrad mellan olika a-kassor har Riksrevisionen estimerat en OLS-modell med de ovan nämnda individuella egenskaperna. I denna modell kontrolleras även för vilken a-kassa individen tillhör enligt följande:

$$Y_{ia} = \alpha_0 + \gamma X_{ia} + \mu_a + \varepsilon_{ia} \quad (1)$$

Där Y är en indikatorvariabel som är lika med 1 om individen får en sanktion av a-kassan och lika med 0 om individen inte får en sanktion. X är en vektor för alla de variabler som kan tänkas påverka a-kassans beslut. i indikerar individ och a indikerar en specifik a-kassa. μ fångar a-kassspecifika effekter. I tabell 6 nedan redovisas de fullständiga resultaten från den skattade modellen.

Efter att denna modell skattats prediceras sanktionssannolikheten för varje enskild a-kassa. Detta innebär att den predicerade sanktionssannolikheten för varje a-kassa beräknas om samtliga individer tillhört denna a-kassa samtidigt som alla andra kontrollvariabler hålls konstanta.

Tabell 6 Estimerade effekter på sanktionssannolikheten, enligt OLS

Variabler	(1) Med kontroll för a-kassa och åtgärdsgrund	(2) Som modell (1) plus kontrollvariabler för individuella egenskaper
GS	0,057** (0,008)	0,054** (0,008)
Livsmedelsarbetarnas	-0,024** (0,011)	-0,023** (0,011)
Unionens	0,052** (0,005)	0,060** (0,005)
Transportarbetarnas	0,018** (0,006)	0,015** (0,006)
Hotell- och Restauranganställdas	0,041** (0,006)	0,035** (0,006)
Säljarnas	0,067** (0,019)	0,065** (0,019)
Elektrikernas	0,097** (0,015)	0,086** (0,016)
Ledarnas	0,127** (0,007)	0,137** (0,008)
Byggnadsarbetarnas	0,037** (0,006)	0,026** (0,007)
Sveriges arbetares	0,120** (0,013)	0,121** (0,013)

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Variabler	(1) Med kontroll för a-kassa och åtgärdsgrund	(2) Som modell (1) plus kontrollvariabler för individuella egenskaper
Pappersindustriarbetarnas	0,025 (0,022)	0,027 (0,022)
Fastighets	0,102** (0,006)	0,103** (0,006)
Skogs- och Lantbrukstjänstemännens	-0,224** (0,076)	-0,205** (0,076)
Kommunalarbetarnas	0,102** (0,004)	0,104** (0,004)
Journalisternas	0,112** (0,012)	0,135** (0,013)
Vision	0,086** (0,007)	0,099** (0,007)
Akademikernas	0,053** (0,006)	0,075** (0,007)
Småföretagarnas	0,093** (0,006)	0,095** (0,006)
Svensk Handels	0,095** (0,012)	0,106** (0,012)
Sekos	0,056** (0,007)	0,047** (0,007)
STs	0,023* (0,012)	0,035** (0,012)
Hamnarbetarnas	-0,098 (0,076)	-0,101 (0,078)
IF Metalls	0,127** (0,005)	0,122** (0,005)
Lärarnas	0,101** (0,007)	0,127** (0,008)
Alfa	-0,036** (0,005)	-0,054** (0,005)
Finans- och Försäkringsbranschens	0,085** (0,012)	0,092** (0,012)
43 b § ALF	-0,148* (0,079)	-0,146* (0,079)
43 § 1 ALF	0,088** (0,019)	0,088** (0,019)

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Variabler	(1) Med kontroll för a-kassa och åtgärdsgrund	(2) Som modell (1) plus kontrollvariabler för individuella egenskaper
43 § 2 ALF	0,133** (0,015)	0,134** (0,015)
43 § 3 ALF	-0,018 (0,015)	-0,027* (0,015)
43 § 4 ALF	0,055** (0,023)	0,054** (0,024)
43 § 5 ALF	0,135** (0,015)	0,138** (0,015)
Man		0,022** (0,002)
Utrikesfödd		-0,005** (0,002)
Psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning		-0,019** (0,004)
Fysisk funktionsnedsättning		-0,039** (0,004)
Förgymnasial 9 år		0,010 (0,009)
Gymnasial högst 2 år		0,009 (0,008)
Gymnasial 3 år		0,006 (0,008)
Eftergymnasial kortare än 3 år		0,008 (0,009)
Eftergymnasial 3 år eller längre		-0,005 (0,009)
Forskarutbildning		-0,002 (0,013)
Låg inkomst		-0,017** (0,003)
Medel inkomst		-0,028** (0,003)
Hög inkomst		-0,028** (0,004)
Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens		0,032 (0,046)

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Variabler	(1) Med kontroll för a-kassa och åtgärdsgrund	(2) Som modell (1) plus kontrollvariabler för individuella egenskaper
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande		0,017 (0,046)
Yrken inom administration och kundtjänst		0,028 (0,046)
Service-, omsorgs- och försäljningsarbete		0,025 (0,046)
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske		0,035 (0,046)
Yrken inom byggverk-samhet och tillverkning		0,029 (0,046)
Yrken inom maskinell tillverkning och transport med mera		0,027 (0,046)
Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion		0,026 (0,046)
Militärt arbete		0,034 (0,046)
Uppgift om yrke saknas		0,006 (0,046)
1 tidigare arbetslöshetsperiod		-0,001 (0,002)
2 tidigare arbetslöshetsperioder		0,001 (0,003)
3 tidigare arbetslöshetsperioder		0,006 (0,003)
4 eller fler tidigare arbetslöshetsperioder		0,011** (0,003)
Arbetslöshetshistorik (dagar)		-0,000** (0,000)
Ålder		0,001** (0,000)
Konstant	0,712** (0,015)	-1,696** (0,179)
Observationer	122 610	122 610
R2-värde	0,048	0,057

Robusta standardfel inom parantes. ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$.

Källa: Riksrevisionens analys.

Blinder-Oaxaca-uppdelning

Skillnaderna i sanktionsgrad mellan a-kassorna analyseras även med hjälp av en statistisk uppdelningsmetod. Uppdelning, eller dekomponering, används inom bland annat nationalekonomi för att dela upp olika ekonomiska variabler och tillämpas ofta när det gäller lönegap, löneutveckling eller skillnader i arbetskraftsdeltagande mellan grupper.

Den använda metoden är den vanligaste statistiska metoden för uppdelning och utvecklades av Blinder och Oaxaca i forskning som studerade skillnader i genomsnittlig lön mellan kvinnor och män. I denna litteratur delas skillnader i en variabel mellan två grupper upp i en del som kan förklaras av skillnader i sammansättning av observerbara variabler och en del som beror på faktorer som är okända eller icke observerbara i statistiken. I Riksrevisionen tillämpning av Blinder-Oaxaca-metodiken görs en uppdelning av skillnaden i sanktionssannolikhet mellan a-kassor. För att göra detta beräknas:

$$Y_{ia} = X_{ia} \cdot \varepsilon_{ia} \quad (1)$$

Där i står för en specifik individ och a för en specifik a-kassa eller grupp av a-kassor. Y är en indikatorvariabel som är lika med 1 om individen fått beslut om en sanktion på en underrättelse från Arbetsförmedlingen och lika med 0 om individen får bifall, det vill säga inte får en sanktion. X är en vektor för de variabler som skulle kunna ha ett samband med a-kassans beslut. Huruvida en individ får en sanktion bestäms givetvis av en mängd faktorer varav vissa är observerbara och andra icke observerbara i datamaterialet. Dessa faktorer skulle också kunna förklara varför det finns skillnader i genomsnittlig sanktionssannolikhet mellan grupperna av a-kassor. De variabler som inkluderas i de skattade modellerna är underrättelsens åtgärdsgrund, kön, ålder, utrikesfödd, utbildningsnivå, inkomst, funktionsnedsättning, yrke, ålder och arbetslöshetshistorik. För att studera skillnaderna i sanktionsgrad mellan a-kassor delas datamaterialet in i två grupper – en grupp med låg sanktionsgrad (l) och en grupp med hög sanktionsgrad (h). Genom en uppdelning för respektive grupp kan den genomsnittliga sanktionsgraden beräknas för respektive grupp enligt följande:

$$Y_{al} = X_{al} \cdot \varepsilon_{al} \quad (2)$$

$$Y_{ah} = X_{ah} \cdot \varepsilon_{ah} \quad (3)$$

Där Y_l är sanktionsgraden i gruppen av a-kassor med låg genomsnittlig sanktionsgrad och Y_h är sanktionsgraden i gruppen av a-kassor med hög genomsnittlig sanktionsgrad. När parametrarna i (2) och (3) har skattats med hjälp av logistiska regressioner kan den genomsnittliga sanktionsgraden för grupperna formuleras enligt följande:

$$\bar{Y}_{al} = \bar{X}_{al} \cdot \beta_l \quad (4)$$

och

$$\bar{Y}_{ah} = \bar{X}_{ah} \cdot \beta_h \quad (5)$$

Skillnaden i genomsnittlig sanktionsgrad mellan grupperna av a-kassor kan sedan dekomponeras eller delas upp på olika sätt beroende på vad som ska studeras.

Nedan i ekvation (6) och (7) studeras hur mycket lägre sanktionsgraden är i den andra gruppen.

$$\bar{Y}_l - \bar{Y}_h = \beta_l \cdot (\bar{X}_l - X_h) + (\beta_l - \beta_h) \cdot \bar{X}_h \quad (6)$$

$$\bar{Y}_l - \bar{Y}_h = \beta_h \cdot (\bar{X}_l - X_h) + (\beta_l - \beta_h) \cdot \bar{X}_l \quad (7)$$

Riksrevisionen använder ett viktat genomsnitt av gruppernas koefficienter. Detta tillvägagångssätt är baserat på en teoretisk härledning av Neumark.⁹² Vikterna skapas med hjälp av en poolad regression där koefficienterna för grupperna med hög respektive låg sanktionsgrad skattas tillsammans. Uppdelningen görs enligt följande:

$$\bar{Y}_l - \bar{Y}_h = \beta^* \cdot (\bar{X}_l - X_h) + (\beta^* - \beta_h) \cdot \bar{X}_h + (\beta_l - \beta^*) \cdot \bar{X}_l \quad (8)$$

I ekvation (8) är β^* viktningkoefficienten och när $\beta^* = \beta_l$ innebär detta att ekvation (8) är lika med ekvation (6) vilket gäller då gruppen med låg sanktionsgrad betraktas som norm. Enligt ekvation (6) är \bar{X}_l medelvärdet för de förklarande variablerna vid a-kassorna med låg sanktionsgrad och \bar{X}_h är medelvärdet för de förklarande variablerna vid a-kassorna med hög sanktionsgrad. $\bar{X}_l - \bar{X}_h$ är skillnaden i medelvärden för de förklarande variablerna mellan grupperna med låg respektive hög sanktionsgrad. β_l är de skattade parametrarna för a-kassorna med låg sanktionsgrad och motsvarande för a-kassorna med hög sanktionsgrad. Den första termen $\beta_l \cdot (\bar{X}_l - X_h)$ är den del av skillnaderna i sanktionsgrad som kan förklaras av skillnader i populationen. Den andra termen $(\beta_l - \beta_h) \cdot \bar{X}_h$ mäter skillnader i a-kassornas sanktionsgrad som inte kan förklaras av observerbara egenskaper och kan alltså tänkas mäta skillnader i strikthet mellan a-kassorna.

⁹² Neumark, David (1988). Employers' Discriminatory Behavior and the Estimation of Wage Discrimination.

Genomförda intervjuer

Tabell 7 Genomförda intervjuer

När?	Vem?	Var?
2016-12-16	Kassaföreståndare och chefsjurist	Unionens arbetslöshetskassa
2016-12-20	Kassaföreståndare och handläggare	Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa
2017-04-05	Kassaföreståndare och ekonomichef	ALFA-kassan
2017-05-15	Fd. huvudsekreterare	Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen
2017-05-16	Företrädare	Sveriges a-kassor
2017-09-21	Chef för avdelning juridik	Sveriges a-kassor
2017-10-19	Handläggare	Unionens arbetslöshetskassa
2017-10-31	Enhetschef för enheten för ersättningsprövning	Arbetsförmedlingen
2018-05-21	Utredare	IAF
2018-05-21	Enhetschef för rättsenheten	IAF
2018-05-21	Utredare	IAF
2018-05-21	Utredare	IAF
2018-05-21	Jurist	IAF
2018-05-21	Utredare	IAF
2018-05-22	Utredare	IAF
2018-05-22	Enhetschef för Analysenheten	IAF
2018-05-22	Utredare	IAF
2018-05-22	Utredare	IAF
2018-05-22	Enhetschef för Granskningsenheten	IAF
2018-05-22	Utredare	IAF
2018-09-11	Myndighetshandläggare, enhetschef vid ansvarig enhet och jurist	Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet)

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Enkät

Riksrevisionen skickade den 18 maj 2018 ut en digital enkät till samtliga 27 a-kassor. Sista svarsdag var 1 juni. Samtliga a-kassor besvarade enkäten.

Tabell 8 "Hur bedömer ni generellt kvaliteten i de underrättelser som Arbetsförmedlingen översände till er arbetslöshetskassa 2017"

	Antal svar
Mycket låg	0
Ganska låg	10
Varken låg eller hög	16
Ganska hög	1
Mycket hög	0
Kan ej bedöma	0
Totalt	27

Tabell 9 "Hur ofta förekom det att er arbetslöshetskassa under 2017 återkom till Arbetsförmedlingen med begäran om komplettering av underlagen till underrättelserna?"

	Antal svar
Aldrig	0
Enbart i undantagsfall	1
I mindre än hälften av fallen, men mer än i undantagsfall	18
I mer än hälften av fallen, men mindre än samtliga normala fall	7
I samtliga normala fall	0
Alltid	0
Kan ej bedöma	1
Totalt	27

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 10 "I vilken utsträckning bedömer ni att sanktionerna enligt ALF 43–43 b §§ främjar syftet att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring?"

Antal svar	
I mycket låg utsträckning	1
I låg utsträckning	3
I viss utsträckning	16
I hög utsträckning	5
I mycket hög utsträckning	1
Kan ej bedöma	1
Totalt	27

Tabell 11 "Hur tydlig/otydlig vägledning vid bedömning av ärenden bedömer ni att nedanstående föreskrifter ger?"

	Mycket otydlig	Ganska otydlig	Varken tydlig eller otydlig	Ganska tydlig	Mycket tydlig	Kan ej bedöma	Totalt
Föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete	1	6	4	13	3	0	27
Föreskrifter (IAFFS 2015:1) om övergången mellan stater	0	3	6	7	6	5	27
Föreskrifter (IAFFS 2016:3) om arbetslöshetsförsäkring	0	1	6	19	0	1	27
Föreskrifter (IAFFS 2017:2) om anmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen för rätt till ersättning vid arbetslöshet	3	4	5	8	5	1	26
Föreskrifter (IAFFS 2017:6) om arbetslöshetskassor	1	0	1	16	7	2	27

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Tabell 12 "Finns det ett behov av ökad eller minskad vägledning från IAF?"

	Tar helt avstånd från	Tar delvis avstånd från	Varken instäm- mer eller tar avstånd	Instäm- mer delvis	Instäm- mer helt	Kan ej bedöma	Totalt
IAF bör ges rätten att utfärda föreskrifter om godtagbara skäl enligt 43–43 a §§ ALF.	2	0	1	6	16	2	27
IAF bör utfärda allmänna råd gällande arbetslöshetsförsäkringens tillämpning.	3	2	5	4	12	1	27
IAF bör minska detaljeringsgraden i sina nuvarande föreskrifter.	6	6	9	2	0	4	27

Tabell 13 "I vilken utsträckning anser ni att IAF på ett tydligt sätt förmedlar domstolsavgöranden till a-kassorna?"

	Antal svar
I mycket låg utsträckning	3
I låg utsträckning	2
I viss utsträckning	13
I hög utsträckning	5
I mycket hög utsträckning	2
Kan ej bedöma	2
Totalt	27

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 14 "I vilken omfattning är Sveriges a-kassors handläggarsöd vägledande vid bedömningen av ärenden vid er a-kassa?"

	Antal svar
Aldrig	0
Enbart i undantagsfall	0
I mindre än hälften av fallen, men mer än i undantagsfall	1
I mer än hälften av fallen, men mindre än samtliga normala fall	4
I samtliga normala fall	14
Alltid	8
Kan ej bedöma	0
Totalt	27

Tabell 15 "Hur bedömer ni användbarheten av Sveriges a-kassors handläggarsöd?"

	Tar helt avstånd från	Tar delvis avstånd från	Varken instäm- mer eller tar avstånd	Instäm- mer delvis	Instäm- mer helt	Kan ej bedöma	Totalt
Användbarheten i handläggarsödet är sammantaget god.	0	0	0	1	26	0	27
Användbarheten i handläggarsödet avseende underrättelser från Arbetsförmedlingen är god.	0	0	0	6	21	0	27
Det som anges om "godtagbara skäl" enligt 43–43 a §§ ALF i handläggarsödet är väl utformat för bedömningar av ärenden.	0	2	2	14	9	0	27

A-KASSORNA, IAF OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Tabell 16 "Har er a-kassa utvecklat egna handläggargröd eller anvisningar för handläggning?"

	Ja	Nej	Totalt
Handläggargröd som skiljer sig åt från Sveriges a-kassors handläggargröd när det gäller hur ärenden ska bedömas.	1	26	27
Handläggargröd som utgör komplement till Sveriges a-kassors handläggargröd när det gäller hur ärenden ska bedömas.	15	12	27
Anvisningar av intern administrativ eller teknisk karaktär.	22	5	27
Anvisningar för bedömning av "godtagbara skäl" enligt 43-43 a §§ ALF.	5	22	27

Tabell 17 "Hur uppfattar ni IAF:s tillsyn?"

	Tar helt avstånd från	Tar delvis avstånd från	Varken instämmer eller tar avstånd	Instämmer delvis	Instämmer helt	Kan ej bedöma	Totalt
IAF:s tillsyn gällande arbetslöshetsförsäkringen fungerar generellt sett bra.	0	0	6	13	8	0	27
IAF:s kommunikation vid tillsynens start och under tillsynens gång är god.	0	1	1	12	13	0	27
Kompetensen hos IAF:s företrädare vid tillsynen är god.	0	2	2	14	4	5	27
IAF:s tillsyn genomförs för de mest riskfyllda/oklara områdena gällande arbetslöshetsförsäkringen.	3	2	7	8	7	0	27
Den kritik som IAF i sin tillsyn riktat till vår a-kassa är tydlig.	0	1	5	8	12	1	27
Den kritik som IAF i sin tillsyn riktat till vår a-kassa är välgrundad.	0	4	7	6	8	2	27

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 18 "Hur uppfattar ni IAF:s tillsyn?"

	Tar helt avstånd från	Tar delvis avstånd från	Varken instäm- mer eller tar avstånd	Instäm- mer delvis	Instäm- mer helt	Kan ej bedöma	Totalt
De generella slutsatser som IAF framför i sin tillsyn, men som inte riktas till någon eller några specifika a-kassor, är tydliga.	0	5	8	9	5	0	27
De generella slutsatser som IAF framför i sin tillsyn, men som inte riktas till någon eller några specifika a-kassor, är välgrundade.	0	4	8	8	6	1	27
IAF kommunicerar generellt sett resultaten av tillsynen gällande arbetslöshetsförsäkringen till a-kassorna tydligt.	0	3	4	7	13	0	27
Den kritik som IAF i sina tillsynsrapporter riktat till vår a-kassa resulterar i regel i konkreta förändringar vid vår a-kassa.	0	1	0	6	20	0	27
Även de generella slutsatser som IAF framför i sin tillsyn, men som inte riktas till någon eller några specifika a-kassor, resulterar i regel i konkreta förändringar vid vår a-kassa.	0	0	2	12	13	0	27

Den som är arbetslös kan genom arbetslöshetsförsäkringen ha rätt till arbetslöshetsersättning via någon av de 27 fristående a-kassorna. År 2017 utbetalades 12,4 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning till drygt 220 000 arbetssökande. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) utövar tillsyn över a-kassorna.

Riksrevisionen har granskat likvärdigheten i a-kassornas bedömning av de underrättelser som Arbetsförmedlingen skickar till a-kassorna när en arbetssökande bryter mot villkoren i försäkringen, exempelvis genom att missköta sitt arbetssökande. Riksrevisionen har även granskat IAF:s tillsyn över a-kassorna och regelverket om hur försäkringen ska tillämpas.

Granskningen visar att det finns betydande skillnader mellan a-kassorna i hur ofta underrättelserna leder till sanktioner. Skillnaderna kan inte förklaras av att a-kassornas ärenden skiljer sig åt, eller av vilken utbildningsnivå och inkomst deras medlemmar har. En möjlig förklaring till skillnaderna är att a-kassorna tillämpar regelverket olika.

Granskningen visar samtidigt att den tillsyn som IAF bedriver över a-kassorna i huvudsak fungerar tillfredsställande. Men a-kassorna efterfrågar tydligare vägledning i form av föreskrifter och allmänna råd om hur reglerna ska tolkas.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att se över IAF:s uppdrag att förtydliga regelverket i försäkringen. IAF rekommenderas att utfärda allmänna råd om försäkringens tillämpning inom områden med oklar rättspraxis och där stora olikheter i tillämpningen av regelverket har konstaterats.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-497-1

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 4000
WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 februari 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Andersson, Bolund, Damberg, Strandhäll, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind

Föredragande: statsrådet Y Johansson

Regeringen beslutar skrivelse 2018/19:51 Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen.

