

RAPPORT 2023:15

Mellan sjukpenning och arbete

En granskning av orsakerna till att personer saknar inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning

isf

RAPPORT 2023:15

Mellan sjukpenning och arbete

En granskning av orsakerna till att personer saknar
inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2023

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2023

ISBN: 978-91-89595-43-9

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
Sammanfattning	9
1 Inledning	19
1.1 Bakgrund.....	20
1.1.1 En person som inte har ett arbete att gå till behöver skriva in sig hos Arbetsförmedlingen	22
1.1.2 Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen behöver samverka.....	23
1.1.3 Vår första rapport visade hur många och vilka som saknade inkomst efter avslaget	25
1.2 Syfte och frågor	25
1.3 Så här har vi gjort granskningen	26
1.3.1 Aktstudien.....	28
1.3.2 Dokumentstudien.....	28
1.3.3 Intervjustudien.....	29
1.3.4 En kompletterande registerstudie	29
1.4 Avgränsningar och metodutmaningar	30
1.5 Rapportens disposition.....	31
2 Personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen.....	33
2.1 Försäkringskassan har färre kontakter med de personer som inte skriver in sig.....	34
2.1.1 Alla får inte en muntlig motivering i samband med avslagsbeslutet	35
2.1.2 Alla får inte muntlig information om hur de skyddar sin SGI	36

2.1.3	Försäkringskassan erbjuder inte alltid omställningsmöten.....	38
2.2	Personer kan bedöma att de inte kan eller vill återgå i arbete via Arbetsförmedlingen.....	44
2.2.1	Anställda och egenföretagare kan välja att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen.....	44
2.2.2	Personer som bor i ett annat land men som arbetar i Sverige väljer ibland att inte skriva in sig	47
2.2.3	Personer som inte delar Försäkringskassans bedömning om arbetsförmågans nedsättning	47
2.3	Personer med svag anknytning till arbetsmarknaden kan välja att inte skriva in sig	48
2.3.1	Personer som inte är kvalificerade för arbetslöshetsförsäkringen	48
2.3.2	Personer som inte kan gå tillbaka till jobb- och utvecklingsgarantin.....	49
2.3.3	Olika former av social problematik kan påverka	50
3	Personer som saknar inkomst hos Arbetsförmedlingen	51
3.1	Personer som kommer från sjukpenning kan behöva anpassat stöd	52
3.1.1	Arbetsförmedlingen kan sakna kännedom om att en person kommer från en period med sjukpenning.....	53
3.1.2	Fler bedöms ha förhinder att söka arbete i gruppen som saknar inkomst	55
3.1.3	Personer som inte delar Försäkringskassans bedömning	56
3.1.4	Arbetsförmedlingens arbetssätt kan påverka.....	57
3.2	Personer som behöver ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser	64
3.2.1	Tillgången till stöd som ges till personer i omställning varierar.....	65
3.2.2	Alla personer som behöver erbjuds inte att delta i program.....	66
3.2.3	Alla vill inte delta i erbjudet program	70

3.2.4	Personer som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin kan inte alltid återgå i programmet direkt	71
4	Personer som inte kan ta del av arbetslöshetsförsäkringen	75
4.1	Arbetslöshetsförsäkringens krav är inte uppfyllda.....	77
4.1.1	Personer som inte har arbetat i tillräcklig utsträckning	77
4.1.2	En person kan få arbetslöshetsersättning i ett visst maximalt antal dagar	80
4.1.3	Personer som varken uppfyller villkoren inom sjukpenning eller arbetslöshetsersättningen	81
4.2	Arbetslöshetskassornas tillämpning och arbetssätt kan påverka.....	87
4.2.1	Sökandekategorier kan ha en avgörande betydelse i arbetslöshetskassornas tillämpning	88
4.2.2	Arbetsförmedlingen underrättar arbetslöshetskassan även om personen har följt arbetsförmedlarens instruktioner	95
5	Diskussion, slutsatser och rekommendationer	103
5.1	Det finns olika orsaker till att personer saknar inkomst efter avslag	104
5.1.1	Orsaker till att personer inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning	105
5.1.2	Orsaker till att personer inte skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program	106
5.1.3	Försäkringskassans arbete kan påverka	106
5.1.4	Arbetsförmedlingens arbete kan påverka	107
5.1.5	Orsaker till att personer inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen	108
5.2	Diskussion och rekommendationer	110
5.2.1	Regelverkens utformning innebär att omställningssystemen inte fångar upp alla	110
5.2.2	Rättssäkerheten kan vara eftersatt	112
5.2.3	Dagens arbetsmarknadspolitik saknar tillräckliga verktyg.....	115
5.2.4	Försäkringskassans arbete behöver bli bättre	118

5.2.5	Arbetsförmedlingens arbete behöver bli bättre....	120
6	Referenser	123
	Bilaga 1: Metod och genomförande	127
	Bilaga 2: Möjligheter till stöd efter avslag på ansökan om sjukpenning.....	143
	Bilaga 3: Myndigheternas uppdrag att samverka	152

Generaldirektörens förord

De senaste årtiondena har sjukförsäkringen, där sjukpenning ingår, utvecklats mot att allt tydligare vara en omställningsförsäkring. När rehabiliteringskedjan infördes 2008 skärptes kraven på individen att efter en tids sjukdom byta arbete och yrkesbana för att ta tillvara den arbetsförmåga som finns trots sjukdomen. Det innebär att fler personer får avslag på sin ansökan om sjukpenning därför att de bedöms ha arbetsförmåga i ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete. För en del kommer den vägen att gå via arbetslöshet innan de hittar ett nytt arbete. Det behövs därför ett fungerande stöd för personer i den här situationen.

Att personer kan hamna mellan sjukpenning, arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken samt mellan Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens ansvar utan någon tryggad försörjning är inget nytt. Nuvarande och tidigare regeringar har tagit flera initiativ i styrningen av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för att säkerställa att ingen ska falla mellan myndigheternas ansvar.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) identifierar i denna granskning ett antal centrala orsaker till att personer saknar inkomst efter att de fått avslag på sin ansökan om sjukpenning. Granskningen utgör också ett kunskapsunderlag för att förstå de problem som kan uppstå liksom förslag på åtgärder att vidta.

Det finns ingen tidigare studie som har analyserat orsakerna till att personer saknar inkomst efter avslag. Rapporten bör därför kunna bli ett viktigt underlag i diskussionen om hur socialförsäkringens regler och verksamhet kan få effekter på andra verksamheter liksom hur andra verksamheters regelverk och verksamhet påverkar funktionen hos socialförsäkringen.

Rapporten har skrivits av Cecilia Oldertz (projektledare), Madelene Bougas Löf och Peje Bengtsson. Hanna Westgård och Tobias Johansson har bidragit med tidigare utkast till rapporten. I granskningsarbetet för rapporten har också Elin Sundberg och Lena Almvik Gombor deltagit.

Göteborg i december 2023

Eva-Lo Ighe

Sammanfattning

När en person efter en tid med sjukpenning får avslag på sin ansökan och inte kan återgå till sitt tidigare arbete kan hen få arbetslöshetsersättning eller ersättning för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. På så sätt kan hen ställa om till ett annat arbete och därmed försörja sig själv. Men vi vet sedan tidigare att omkring sju procent av de personer som får avslag på sin ansökan om sjukpenning saknar inkomst efter avslaget. Att personer saknar inkomst efter att de har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning kan indikera att dagens system och stöd inte fungerar.

Tidigare studier har inte gjort några djupare analyser av orsakerna till att personer saknar inkomst efter avslaget. Det behövs därför mer kunskap om vilka dessa personer är och varför det blir så. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har därför granskat möjliga orsaker till att en person saknar inkomst efter att ha fått avslag på sin ansökan om sjukpenning. Resultatet av granskningen presenterar vi i två rapporter, varav detta är den andra.

Syftet i denna rapport är att ta reda på varför en person saknar inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning. Vi har gjort det genom en analys utifrån drygt 32 000 ärenden där personer har fått avslag på sin ansökan efter en tid med sjukpenning. Av dessa var det 1 685 personer som saknade inkomst efter avslaget. Något mer än hälften av dessa personer var inskrivna hos Arbetsförmedlingen efter avslaget medan något färre än hälften inte var inskrivna.

Vår analys baseras på en aktgranskning av Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens handläggning av samma personers ärenden, både de som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen och fick arbetslöshetsersättning eller ersättning för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program och de som skrev in sig men som saknar inkomst. Vi har också granskat handläggningen hos Försäkringskassan för de

personer som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen och saknade inkomst efter avslaget. Jämförelserna av handläggningen mellan dessa tre grupper har kombinerats med ytterligare registeranalyser av deras situation före och efter avslaget. Vi har granskat regelverken inom sjukpenningen och arbetslöshetsförsäkringen samt styrande och stödjande dokument inom de olika verksamheterna. Vi har även genomfört intervjuer med personal inom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Sveriges a-kassor, ett antal enskilda arbetslöshetskassor och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Detta har legat till grund för vår analys av orsakerna till att personer saknar inkomst efter avslaget på ansökan om sjukpenning.

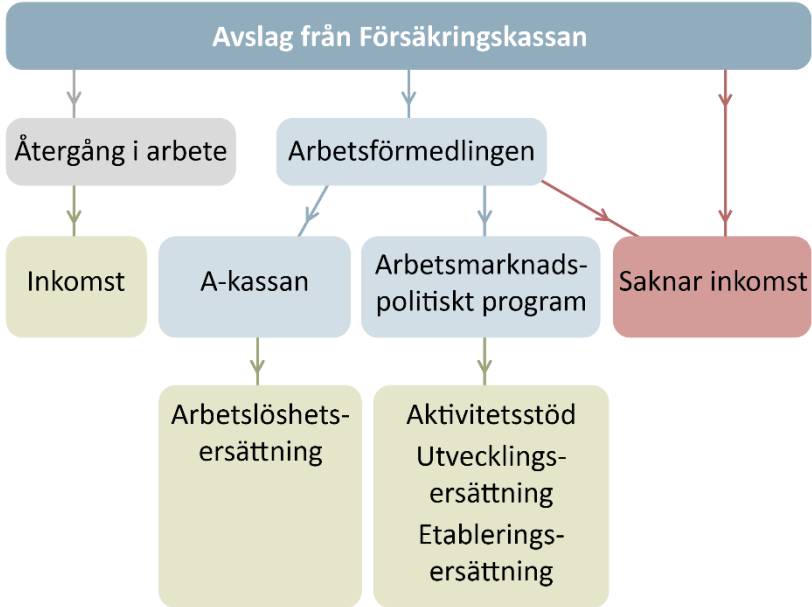
Vi har granskat orsakerna utifrån en kedja av förväntade händelser

När en person får avslag efter en tid med sjukpenning och inte har ett arbete att gå till är tanken att hen ska vända sig till Arbetsförmedlingen för att där kunna få stöd att söka arbete. Att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen är också en grundförutsättning för att kunna få arbetslöshetssättning eller ersättning för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Vår tidigare rapport visade att något mindre än hälften av de personer som saknade inkomst efter att ha fått avslag på sin ansökan om sjukpenning inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen. Vår rapport visade också att det fanns personer som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen som saknade inkomst efter avslaget. Vi kunde alltså se att personer som saknade inkomst var fördelade i två grupper: de som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen och de som inte gjorde det.

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har olika uppdrag och ansvarsområden. Vår granskning har utgått ifrån den väg som en person kan förväntas ta genom dessa myndigheter och aktörer från ett avslag på sjukpenning till att hen har en inkomst. I bilden nedan illustreras de olika vägar som en person kan ta.

Schematisk bild över vad som kan hända efter att en person har fått avslag



Orsaker till att personer som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen saknar inkomst

Vår granskning visar att det finns flera olika orsaker till att personer saknar inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning. Det finns orsaker som direkt påverkar personers möjlighet till inkomst, men det finns också orsaker som indirekt påverkar personers möjlighet till inkomst. Nedan diskuterar vi dessa orsaker närmare.

Direkta orsaker

De orsaker som direkt påverkar personers möjlighet till inkomst är vissa villkor i arbetslöshetsförsäkringen, hur försäkringen administreras och att arbetsmarknadspolitiken i dag innehåller otillräckliga verktyg.

De orsaker som vi har identifierat till att personer inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning är

- att personer inte har arbetat i tillräckligt stor omfattning innan de beviljades sjukpenning
- att personer har haft sjukpenning, eller en kombination med andra ersättningar från socialförsäkringen, så länge att de har förbrukat den så kallade överhoppningsbara tiden på 5 år i arbetslöshetsförsäkringen
- att personer före perioden med sjukpenning förbrukat alla eller nästan alla sina tillgängliga ersättningsdagar med arbetslöshetsersättning
- att personer av arbetslöshetskassan inte bedöms vara aktivt arbetssökande. Den vanligaste situationen handlar om att Arbetsförmedlingen registrerar personer som *arbetsökande med förhinder*
- att personer stängs av från arbetslöshetsersättning på grund av att arbetslöshetskassan bedömer att personerna har misskött sitt arbetssökande. Det handlar om att Arbetsförmedlingens enhet för granskning och kontroll (EGK) underrättar arbetslöshetskassan om att EGK bedömer att personen inte uppfyller villkoren för att vara aktivt arbetssökande. Vår granskning visar också att arbetsförmedlaren i dessa situationer kan ha gett besked till personen om att hen inte behöver vara aktivt arbetssökande under en viss tid.

De orsaker som vi har identifierat till att personer inte skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program är

- att arbetsförmedlare bedömer att det saknas program och insatser som passar personer som har fått avslag efter en tid med sjukpenning och är osäkra på vilka jobb och arbetsuppgifter de klarar av
- att det saknas medel i budgeten för ett program som är aktuellt för de personer som har fått avslag efter en tid med sjukpenning
- att det är långa väntetider till ett arbetsmarknadspolitiskt program som en person är aktuell för

- att personer inte tillhör en grupp som Arbetsförmedlingen vid den aktuella tidpunkten prioriterar vid anvisning till arbetsmarknadspolitiska program
- att personer som varit inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin hos Arbetsförmedlingen före perioden med sjukpenning har haft sjukpenning i mer än ett år före avslaget och därför inte har rätt att återinskrivas i programmet.

Indirekta orsaker

De orsaker som indirekt påverkar en persons möjligheter till inkomst efter ett avslag är hur Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen arbetar. Det vi har sett i Försäkringskassans arbete som indirekt kan påverka är

- att Försäkringskassan innan avslaget inte ger information eller har kontakt med de personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen i samma utsträckning som de personer som skriver in sig
- att Försäkringskassan genomgående har färre muntliga kontakter med de personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen. Det handlar om avsaknad av muntlig motivering i samband med avslagsbeslutet, muntlig information om hur en person skyddar sin SGI och muntligt erbjudande om ett omställningsmöte
- att Försäkringskassan arbetar på olika sätt med omställningsmöten på olika kontor. Det finns en regional variation i hur vanligt det är att omställningsmöten genomförs.

Vi bedömer att hur Försäkringskassan arbetar med att erbjuda omställningsmöten har betydelse för en persons benägenhet att tacka ja och delta på ett sådant möte. Försäkringskassan kan få fler att delta på omställningsmöten om myndigheten i högre grad och mer konsekvent erbjuder mötet muntligt. Men vi bedömer samtidigt att ett förbättrat arbetssätt hos Försäkringskassan inte skulle resultera i att alla personer som saknar inkomst efter avslaget skulle skriva in sig hos Arbetsförmedlingen.

Det som vi har sett i Arbetsförmedlingens arbete som indirekt kan påverka är

- att Arbetsförmedlingen arbetar på olika sätt med omställningsmöten på olika kontor. Myndighetens rutin för omställningsmöten tillämpas inte av alla kontor inom myndigheten
- att personer som har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen vid ett omställningsmöte och som har fått ett första planerings-samtal i anslutning till det oftare har inkomst från deltagande i program eller från arbetslöshetsförsäkringen efter avslaget än de personer som skriver in sig senare
- att personer som inte deltagit vid ett omställningsmöte oftare blir inskrivna som arbetssökande med förhinder jämfört med de personer som haft ett omställningsmöte
- att arbetsförmedlaren och enheten för granskning och kontroll (EGK) som inom Arbetsförmedlingen ansvarar för kontroller ibland agerar på direkt motstridiga sätt mot personer.

Vi bedömer därför att hur en person skrivs in hos Arbetsförmedlingen efter avslaget har betydelse för mottagandet, kontakten med den arbetssökande och planeringen hos Arbetsförmedlingen. Skillnader i när och hur inskrivningen sker påverkar arbetsförmedlarens kunskap om att personer kommer från ett avslag på sjukpenning. Det påverkar i sin tur om och när de specifika behoven som finns hos den arbets-sökande identifieras och tas om hand i den arbetssökandes handlings-plan.

Att personer skrivs in hos Arbetsförmedlingen via ett omställnings-möte ger bättre förutsättningar för deras omställning från sjukpenning till arbete. Det löser inte ensamt frågan om att vissa personer saknar inkomst, men våra resultat tyder på att det ökar deras möjligheter att ha en inkomst efter avslaget.

Orsaker till att personer inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen

Knappt hälften av de 1 685 personer som saknade inkomst efter avslaget skrev inte in sig hos Arbetsförmedlingen och vi har därför inte kunnat granska dessa personers ärenden hos Arbetsförmedlingen. Det gör att vi har mindre information om dessa personer än om de personer som vi även har kunnat följa hos Arbetsförmedlingen. För de personer som efter avslaget inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen har vi kombinerat aktgranskningen av handläggningen hos Försäkringskassan med registeranalyser av personernas situation före och efter avslaget. Analysen av orsaker till att personer inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen bygger därför på våra antaganden utifrån vad som kännetecknar de personer som inte skriver in sig jämfört med de personer som skriver in sig. Vi bedömer att det finns följande orsaker

- att anställda eller egenföretagare som väljer att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen kan göra det för att de har för avsikt att gå tillbaka till sitt tidigare arbete
- att personer som inte bor men arbetar i Sverige inte har för avsikt att söka en annan typ av arbete i Sverige via Arbetsförmedlingen. De kan också ha särskilda svårigheter att förstå och uppfylla kraven för att få arbetslöshetsersättning eller ta del av arbetsmarknadspolitiska stöd
- att personer inte delar Försäkringskassans bedömning om att deras arbetsförmåga inte är tillräckligt nedsatt
- att personer med svag arbetsmarknadsanknytning har tidigare erfarenhet av Arbetsförmedlingen och bedömer att de inte kan få hjälp där.

Diskussion och rekommendationer

Vår granskning visar att det finns flera olika orsaker till att personer saknar inkomst efter avslaget på ansökan om sjukpenning. Det finns orsaker som direkt påverkar personers möjlighet till inkomst. Dessa är arbetslöshetsförsäkringens villkor och administrering samt arbetsmarknadspolitikens otillräckliga verktyg. Det finns också orsaker som

indirekt påverkar personers möjlighet till inkomst. Dessa är Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens arbetssätt.

I kapitel 5 diskuterar vi dessa orsaker och lämnar rekommendationer som vi bedömer kan behöva vidtas för att minska risken för att en person ska sakna inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning.

ISF rekommenderar regeringen att

- överväga om det behövs författningsändringar eller andra åtgärder med anledning av de konsekvenser som utformningen av kvalificeringsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen och regleringen om möjligheterna till återinträde i jobb- och utvecklingsgarantin får för personer som kommer från sjukpenning till Arbetsförmedlingen
- överväga att ge IAF i uppdrag att granska hanteringen och bedömningen hos arbetslöshetskassorna gällande kvalifikationen att vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga Arbetsförmedlingen enligt 9 § 2 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Det bör särskilt ingå att granska hur registrerade sökandekategorier hos Arbetsförmedlingen påverkar bedömningen av personens rätt till arbetslöshetsersättning
- överväga att ge IAF rättsligt stöd för att hämta in uppgifter från arbetslöshetskassorna om avslag på ansökan om arbetslöshetsersättning
- överväga att inrätta ett särskilt arbetsmarknadspolitiskt program för personer som har fått avslag på ansökan om sjukpenning och som behöver anpassat stöd från Arbetsförmedlingen, i syfte att förbättra personernas möjligheter till arbete.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att

- säkerställa en förbättrad och enhetlig hantering av det stöd i form av omställningsmöte som erbjuds personer som får avslag på ansökan om sjukpenning
- säkerställa att alla personer som får avslag på sin ansökan om sjukpenning får anpassad och tillräcklig information om hur de ska skydda sin sjukpenninggrundande inkomst.

ISF rekommenderar Arbetsförmedlingen att

- säkerställa en förbättrad och enhetlig hantering av det stöd i form av inskrivning och planeringssamtal som erbjuds personer som får avslag på ansökan om sjukpenning
- säkerställa att myndigheten ger personer korrekt och enhetlig information om vad som gäller för att räknas som aktivt arbetssökande.

1 Inledning

De senaste 20 åren har trygghetssystemen som utgörs av sjukpenning, arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken förändrats och delvis renodlats. Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som lämnar ersättning under en begränsad tid mellan arbeten, under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.¹ Även sjukpenning har utvecklats mot att allt tydligare vara en omställningsförsäkring.² När rehabiliteringskedjan infördes 2008 skärptes kraven för att ha rätt till sjukpenning. En person som bedöms ha en arbetsförmåga i ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete har inte rätt till sjukpenning, utan måste ställa om till ett annat arbete trots att hen har en sjukdom. För en del kommer den vägen att gå via arbetslöshet och det kan behövas ett ordentligt stöd för att hjälpa personer att hitta ett nytt arbete.

Att personer kan hamna mellan sjukpenning och arbetslöshetsförsäkringen, samt mellan Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens ansvar, är ett problem som har funnits länge. En del i detta är att en persons förutsättningar att arbeta bedöms på olika sätt inom de olika försäkringarna. Inom sjukpenning bedöms en persons arbetsförmåga, medan det inom arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken är arbetsförhet som är utgångspunkten. En annan del är att det finns skillnader i sjukförsäkringens och arbetslöshetsförsäkringens kvalifikations- och ersättningsregler, som kan leda till att en person som har rätt till ersättning i den ena försäkringen inte behöver ha samma rätt i den andra. Samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen och hur den ska utformas för att omställningen från sjukdom till arbete ska fungera så bra som möjligt har återkommande tagits upp från regeringens sida liksom inom och mellan

¹ SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*, s. 27.

² Landstad B., m.fl., *Rehabiliteringsvetenskap. Perspektiv, aktörer och strategier för hälsa i arbetslivet*. Studentlitteratur, 2023, s. 63.

myndigheterna. Flera initiativ har också tagits i närtid för att stärka myndigheternas samverkan.³

Majoriteten av de personer som får avslag på sin ansökan om sjukpenning återgår i arbete efter avslaget. Men det finns personer som saknar inkomst efter avslaget.⁴ Att personer saknar inkomst kan indikera att dagens system och stöd inte fungerar. Tidigare studier gör inga djupare analyser av orsakerna till att personer saknar inkomst efter avslaget. Det behövs därför mer kunskap om vilka dessa personer är och varför det blir så. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har därför granskat möjliga orsaker till att en person saknar inkomst efter att ha fått avslag på sin ansökan om sjukpenning. Resultatet av granskningen presenterar vi i två rapporter, varav detta är den andra.

1.1 Bakgrund

Sjukpenning syftar till att ge trygghet till personer som inte kan arbeta på grund av nedsatt arbetsförmåga orsakad av sjukdom.

Ett villkor för att en person ska ha rätt till sjukpenning är att hans arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel. Men hur Försäkringskassan bedömer arbetsförmågans nedsättning för en person som är anställd eller egen företagare förändras vid vissa fasta tidpunkter under hans tid med sjukpenning, enligt den så kallade rehabiliteringskedjan.⁵ Det innebär att en person kan få avslag efter en tid med sjukpenning utan att hans sjukdomstillstånd har ändrats. En person som får avslag efter en tid med sjukpenning kan därmed hamna i en situation där det av hälsoskäl inte är möjligt för hen att gå tillbaka till det tidigare arbetet. Hen kan då behöva ställa om till att söka ett nytt

³ Se till exempel Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning – Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2018*; Försäkringskassan, *Utvecklade kontakt- och omställningsmöten*, Informationsmeddelande 2021:194, s. 1; Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning*, Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2022, dnr. Af- 2023/0000 3819, FK 2022/002566, s. 12.

⁴ Se till exempel Försäkringskassan, *Uppföljning av personer som nekats sjukpenning – Svar på regeringsuppdrag*, dnr FK 2020/000190 och Riksrevisionen, *Vägen till arbete efter nekad sjukpenning*, Rapport 2020:12.

⁵ 27 kap. 46–49 §§ socialförsäkringsbalken (SFB).

arbete för att inte sakna inkomst, och det kan handla om arbete inom andra yrken och branscher.⁶

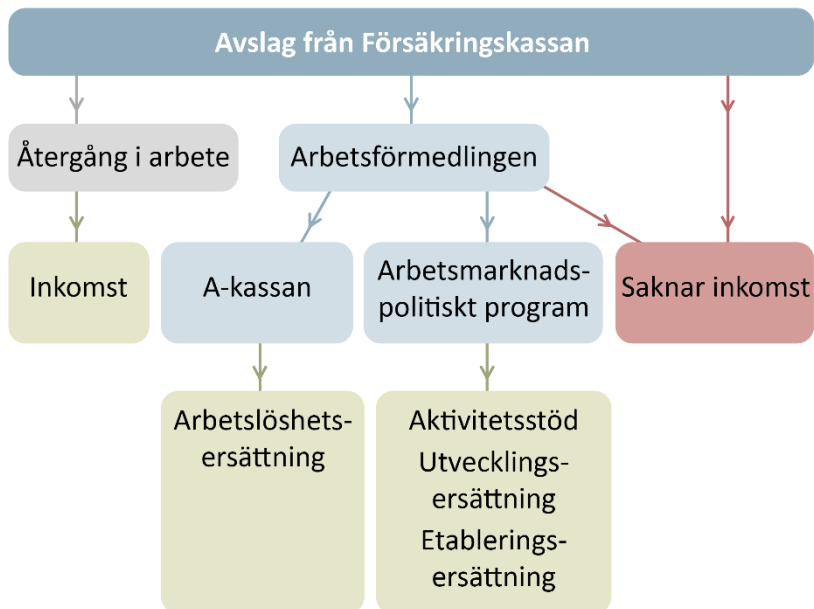
Men den person som inte har ett arbete som hen kan gå till kan behöva vända sig till det trygghetssystem som utgörs av arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken, för att kunna ha fortsatt försörjning. Vad som händer då kan beskrivas som en stegvis process där Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har olika uppdrag och ansvarsområden (figur 1).

En person som inte kan återgå i arbete efter att hen har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning behöver skriva in sig hos Arbetsförmedlingen för att ta del av antingen arbetslöshetsersättning eller ersättning för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Om en person inte skriver in sig, kan det leda till att hen saknar inkomst efter avslaget.

Men även den person som skriver in sig kan sakna inkomst efter avslaget om hen av olika skäl inte kan ta del av vare sig arbetslöshetsersättning eller ersättning för att hen deltar i ett program.

⁶ Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, s. 75.

Figur 1 Schematisk bild över vad som kan hända efter att en person har fått avslag



1.1.1 En person som inte har ett arbete att gå till behöver skriva in sig hos Arbetsförmedlingen

Det är viktigt att en person skriver in sig hos Arbetsförmedlingen eftersom ett av villkoren för att ha rätt till arbetslöshetsersättning är att hen är anmäld hos Arbetsförmedlingen och är aktivt arbets-sökande, det vill säga att hen ska kunna och vilja arbeta.⁷ Personen behöver också ha arbetat tidigare i viss utsträckning.⁸

Det är arbetslöshetskassan som beslutar om personen har rätt till ersättning. Men det är hos Arbetsförmedlingen som hen ska skriva in sig och få stöd i arbetssökandet. Arbetsförmedlingen har också

⁷ 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

⁸ 12 § första stycket ALF.

en kontrollfunktion och ska meddela arbetslöshetskassan om det kan antas att personen inte uppfyller kraven för att ha rätt till ersättning.⁹

Det är också av andra skäl viktigt att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen eftersom myndigheten kan anvisa en person att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program för att stärka hens möjligheter att få eller behålla ett arbete. Vid deltagande i sådana arbetsmarknadspolitiska program kan personen ha rätt till olika typer av ersättning i form av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Det är Arbetsförmedlingen som anvisar en person till sådana program.¹⁰ Men det är Försäkringskassan som administrerar utbetalningar av sådan ersättning.¹¹

En person behöver också skriva in sig hos Arbetsförmedlingen och vara aktivt arbetssökande för att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Det är viktigt eftersom SGI är en förutsättning för att en person ska ha rätt till exempelvis sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning. SGI-skydd gäller bland annat under den tid då personen deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får ersättning, eller står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete.¹²

1.1.2 Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen behöver samverka

Renodlingen av de olika ändamålen i trygghetssystemen sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken har medfört att sjukförsäkringen, där sjukpenning ingår, har utvecklats mot att allt tydligare vara en omställningsförsäkring, i likhet med arbetslöshetsförsäkringen.¹³

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har samverkat sedan tidigt 1990-tal. Genom olika regelförändringar som har bidragit till

⁹ 47 § första stycket ALF, 6 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen och 16 § första stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁰ 1 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen och 9 § första stycket förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹¹ 9 § första stycket förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

¹² 26 kap. 13 § SFB och 3 § förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

¹³ Landstad B., m.fl., *Rehabiliteringsvetenskap. Perspektiv, aktörer och strategier för hälsa i arbetslivet*. Studentlitteratur, 2023. s. 63.

renodlingen av sjukförsäkringen har allt större krav ställts på samverkan.¹⁴ Ett stärkt krav på en persons förmåga att kunna ställa om till ett nytt arbete har medfört att det har blivit allt viktigare att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samverkar, för att se till att den som får avslag på sin ansökan om sjukpenning får goda förutsättningar för att kunna ställa om till ett nytt arbete.¹⁵

Nuvarande och tidigare regeringar har tagit flera initiativ i styrningen av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för att säkerställa att ingen ska falla mellan myndigheternas ansvar. Bland annat har en programförklaring *Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum* och flera uppdrag givits till myndigheterna i bland annat regleringsbrev.¹⁶ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har svarat på regeringens styrning genom att bedriva ett utvecklingsarbete som framför allt gäller mötesformer. Mötena har en central roll i att underlätta för den enskilde att ställa om till ett nytt arbete genom att handläggare från båda myndigheterna deltar.¹⁷ Sedan 2018 har mötesformerna utvecklats flera gånger eftersom de kontakt- och omställningsmöten som myndigheterna tidigare har erbjudit personerna inte har varit tillräckliga för att ge bra och individuellt anpassade förutsättningar för en övergång mellan myndigheternas ansvar.¹⁸

Inför 2021 lade regeringen även till ett uppdrag till myndigheterna att vidareutveckla sin samverkan i syfte att förhindra att individer förlorar sin SGI i anslutning till övergången mellan myndigheterna.¹⁹

¹⁴ ISF, *Rutiner för övergång från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen*. Rapport 2011:06.

¹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försäkringskassan, S2022/04810, S2022/04811 (delvis), S2022/04812 (delvis), s. 7 och Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen, A2022/01638, A2022/01606 (delvis), A2022/00764 med flera, s. 6.

¹⁶ Socialdepartementet, *Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum*, promemoria 2018-01-23, s. 6.

¹⁷ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning – Återrapportering enligt regleringsbrev för 2017*, s. 15–16.

¹⁸ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning - Återrapportering enligt regleringsbrev för 2018*; Försäkringskassan, *Utvecklade kontakt- och omställningsmöten*, Informationsmeddelande 2021:194, s. 1, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning*, Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrev för 2022, dnr. Af- 2023/0000 3819, FK 2022/002566, s. 12.

¹⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan, S2020/09448, s. 7.

1.1.3 Vår första rapport visade hur många och vilka som saknade inkomst efter avslaget

Mellan december 2018 och december 2019 var det 51 119 personer som fick avslag på sin ansökan om sjukpenning. I vår första rapport redovisade vi att 7 procent av dessa saknade inkomst de tre första månaderna efter avslagsbeslutet.

I den första rapporten beskrev vi vad som karaktäriserar de personer som saknade inkomst. Rapporten visade att personer som hade haft sjukpenning i flera år vid tidpunkten för avslaget, eller som hade varit inskrivna i flera år hos Arbetsförmedlingen före sjukpenningperioden, hade större risk att sakna inkomst efter avslaget. Rapporten visade att svag arbetsmarknadsanknytning var utmärkande för personerna som saknade inkomst.

I vår första rapport kunde vi se att nästan hälften av de som saknade inkomst efter avslaget inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen. Bland de personer som saknade inkomst efter avslaget och inte skrev in sig var det fler förvärvsarbetade året innan den aktuella sjukpenningperioden jämfört med de personer som saknade inkomst och skrev in sig hos Arbetsförmedlingen.

1.2 Syfte och frågor

Syftet i denna rapport är att undersöka, med utgångspunkt i vår tidigare rapport, varför en person saknar inkomst efter avslaget på ansökan om sjukpenning.

I vår första rapport kunde vi se att personerna som saknade inkomst var fördelade i två grupper: de som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen och de som inte gjorde det. Vi undersöker därför varför personer saknar inkomst utifrån följande frågor:

1. Vilka orsaker kan det finnas till att en person som saknar inkomst inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen?
2. Vilka orsaker kan det finnas till att en inskriven person saknar inkomst hos Arbetsförmedlingen?
 - a. Varför kan hen inte ta del av Arbetsförmedlingens stöd?
 - b. Varför kan hen inte ta del av arbetslöshetsförsäkring?

1.3 Så här har vi gjort granskningen

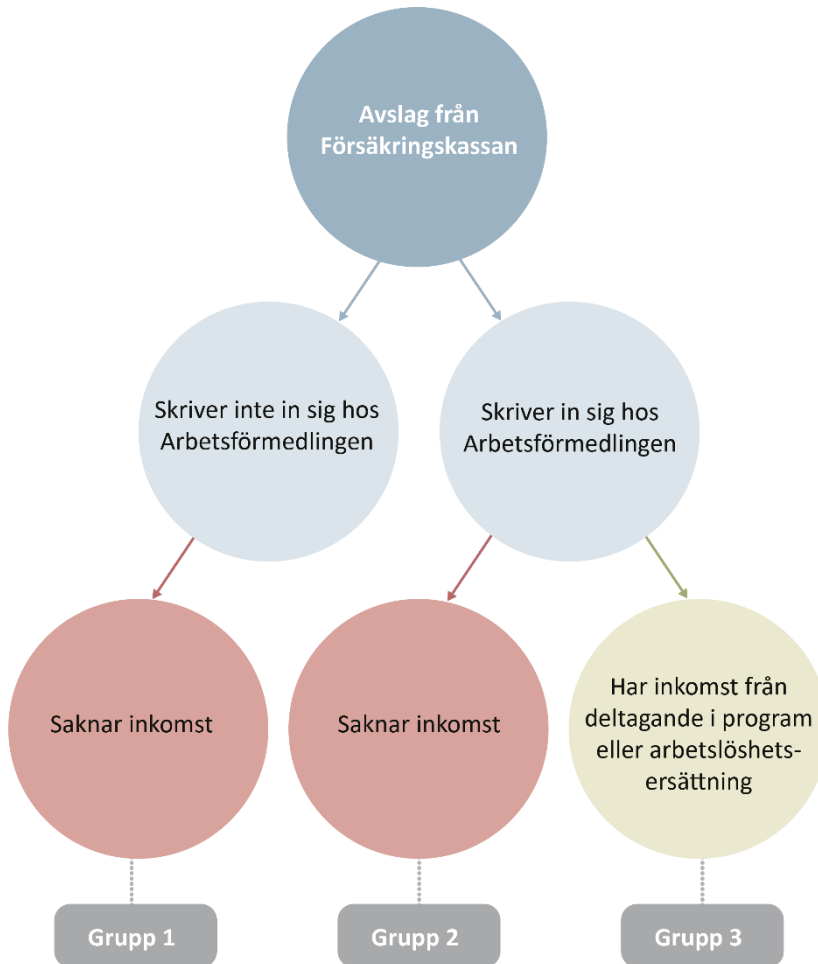
I vår första rapport var urvalet för vår granskning de personer som var 24–64 år och som fick avslag på sin ansökan om sjukpenning under perioden december 2018–december 2019.²⁰ I den här rapporten är våra avgränsningar och definitioner i stort sett samma med undantag av att vi i denna rapport granskar enbart de personer fick avslag efter en tid med sjukpenning.

I denna rapport analyserar vi de drygt 32 000 personer som fick avslag på sin ansökan efter en tid med sjukpenning. Bland dessa personer var det 1 685 personer som saknade inkomst efter avslaget. Av dessa var det knappt 700 personer, som inte var inskrivna i tre månader hos Arbetsförmedlingen efter Försäkringskassans avslagsbeslut.

Att sakna inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning definierar vi som att sakna inkomst av arbete eller ersättningar som träder in i stället för arbete, till exempel arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd, under tre månader efter avslaget.

²⁰ ISF, *Utan inkomst efter avslag*. Rapport 2023:4, s. 23.

Figur 2 Schematisk bild över den process som vi har granskat



Granskningen i den första rapporten baserades på analyser av registerdata. I denna rapport har vi använt flera olika metoder. Vi har gjort en aktstudie, en kompletterande registerstudie, en dokumentstudie och en intervjustudie. Utöver detta har vi tagit del av avslagsbeslut från några arbetslöshetskassor.

1.3.1 Aktstudien

I vår aktstudie har vi granskat ärendeakter från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Vi har granskat dessa ärendeakter utifrån ett urval av personer som efter avslaget befann sig i tre olika grupper. I dessa tre grupper ingick personer som

1. inte var inskrivna hos Arbetsförmedlingen och saknade inkomst
2. var inskrivna hos Arbetsförmedlingen och saknade inkomst efter avslaget
3. var inskrivna hos Arbetsförmedlingen och hade inkomst i form av arbetslöshetsersättning eller annan ersättning för deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska stöd efter avslaget.

Urvalet har omfattat ett slumpmässigt urval på 160 akter per grupp. För de personer som ingår i urvalet som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen har vi studerat akter både från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. För de personer som ingår i urvalet och som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen har vi enbart studerat akter från Försäkringskassan.

I granskningen av ärendeakter har vi begränsat urvalet till personer där Försäkringskassans beslut att avslå deras ansökan fattades från juni till december 2019. Vi har begränsat perioden för urvalet på det sättet för att undvika att Arbetsförmedlingen ska ha hunnit gallra akterna.

1.3.2 Dokumentstudien

I vår dokumentstudie har vi analyserat regelverk, rättsvetenskapliga artiklar, domar, styrande och stödjande dokument från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Dessa dokument har studerats löpande under hela vår granskning. Det kan innebära att vissa dokument, exempelvis handläggarstöd, numera finns i nyare versioner. Vi har genomgående redovisat den nyaste versionen av stöden förutom i de fall det gäller sådana handläggarstöd som har haft betydelse för det som vi har granskat i vår aktstudie. Där har vi då använt den version som var gällande under den tid då aktstudien genomfördes.

1.3.3 Intervjustudien

Vi har i vår intervjustudie intervjuat tjänstepersoner i olika funktioner och på olika orter i landet hos Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och några arbetslöshetskassor. Hos Försäkringskassan valde vi ut två regioner, region Väst och region Mitt. Valet av regioner gjordes utifrån att Försäkringskassans statistik visade att omställningsmöten genomfördes i klart olika omfattning i de två regionerna. Vidare intervjuade vi också tjänstepersoner med olika befattningar vid fyra lokala kontor, däribland gruppintervjuer med två eller flera försäkringsutredare.

Hos Arbetsförmedlingen valde vi ut fyra lokala kontor som låg så nära de lokala kontoren hos Försäkringskassan som möjligt. Vid de lokala kontoren intervjuade vi tjänstepersoner med olika befattningar. Vi genomförde även en intervju med tjänstepersoner vid Arbetsförmedlingens enhet för granskning och kontroll (EGK).

Vidare har vi intervjuat representanter för fem olika arbetslöshetskassor. Vi har också haft samtal med och ställt frågor till representanter för Sveriges a-kassor och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

Vid samtliga intervjuer har vi utgått från ett strukturerat intervjuformulär. Vi har också ställt följdfrågor för att få fördjupade insikter och nya infallsvinklar.

Vi har spelat in och transkriberat intervjuerna, för att sedan analysera och kategorisera dem. De citat från intervjuerna som vi redovisar i rapporten är språkligt korrigerade, och i viss mån nedkortade för att bli mer lättlästa. Men vi har inte ändrat innebörden i vad de intervjuade personerna har sagt. För att citat och uttalanden som vi redovisar i rapporten inte ska kunna kopplas till enskilda individer har vi anonymiserat våra intervjupersoner.

1.3.4 En kompletterande registerstudie

Vi har även gjort en kompletterande registerstudie utifrån de ovan definierade grupperna. I dessa analyser har vi redovisat resultat från samtliga personer som utgjorde underlag för urvalet till aktstudien.

1.4 Avgränsningar och metodutmaningar

I vår aktstudie har vi granskat Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen med fokus på vad som har gjorts i handläggningen. Vi har däremot inte värderat eller bedömt kvaliteten i myndigheternas beslut. En utmaning har varit att resultaten från aktstudien enbart bygger på den information som finns dokumenterad i respektive akt. Innehåll och kvalitet i dokumentationen kan variera, särskilt när det gäller händelser av mindre formell art. Vi har hanterat denna utmaning genom att komplettera våra resultat från aktstudien med intervjuer och genom att granska interna stöddokument.

Vi har granskat ärendeakter från Försäkringskassan för personerna i de tre urvalsgrupperna. Vi har även granskat deras ärendeakter hos Arbetsförmedlingen efter avslaget. Vi har utifrån skillnader i hur ärendena hanterats på Försäkringskassan och hos Arbetsförmedlingen, samt utifrån skillnader i personernas karaktäristika i övrigt, identifierat ett antal orsaker som kan bidra till att en person saknar inkomst efter avslaget. Men eftersom det kan finnas flera samverkande orsaker kan det vara svårt att isolera en enskild orsaks betydelse för att en person saknar inkomst efter avslaget.

Att arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassorna har varit en särskild utmaning i denna granskning, eftersom vi inte har kunnat granska motsvarande beslut från arbetslöshetskassorna för de personer som ingick i vår aktstudie. I och med att arbetslöshetskassorna inte är myndigheter är ISF förhindrad att ta del av uppgifter om dessa personer. Även i denna del av granskningen har vi försökt identifiera möjliga orsaker till att en person saknar inkomst efter avslaget. Men vi har i denna del enbart empiriska resultat från intervjuer av tjänstepersoner på arbetslöshetskassorna och från att vi har tagit del av ett mindre antal exempel på avslagsbeslut. Det är därför svårt att särskilt knyta de identifierade orsakernas betydelse för de personer som finns i vår studiepopulation och som saknar inkomst.

1.5 Rapportens disposition

Denna rapport har tre resultatkapitel, där vi undersöker vilka orsaker som kan finnas till att en person saknar inkomst efter att ha fått avslag på sin ansökan om sjukpenning.

Vi har delat upp redovisningen i

- orsaker till att en person som saknar inkomst inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen (kapitel 2)
- orsaker till att en inskriven person inte tar del av Arbetsförmedlingens stöd (kapitel 3)
- orsaker till att en inskriven person inte tar del av arbetslöshetsförsäkringen (kapitel 4).

I kapitel 5 diskuterar vi våra resultat, slutsatser och lämnar ett antal rekommendationer till regeringen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

I bilaga 1 redovisar vi mer i detalj hur vi har gjort granskningen med fokus på de metoder som vi har använt. Vi redovisar också de tester som vi har gjort för att säkerställa att urvalet till granskningen av akter är representativt för de grupper vi har studerat.

I bilaga 2 beskriver vi kortfattat och översiktligt de centrala bestämmelser som finns om möjligheter till att få ersättning eller annat stöd efter avslag på ansökan om sjukpenning.

I bilaga 3 skriver vi mer om Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens uppdrag att samverka.

2 Personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen

Att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen är en grundförutsättning för att en person ska kunna ta del av olika omställningsstöd i form av arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.²¹ Det behövs också för att personen ska kunna behålla sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som är den inkomst som utgör grunden för beräkning av många socialförsäkringsförmåner.²² Det är därför viktigt att Försäkringskassan arbetar för att så långt som det är möjligt stödja och få personer som har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen.

En delförklaring till att en person saknar inkomst efter avslaget kan vara att hen inte skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen.

I vår tidigare rapport visade vi att nästan hälften av de personer som saknade inkomst efter att ha fått avslag på sin ansökan om sjukpenning inte har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen. I det här kapitlet undersöker vi möjliga orsaker till att en person inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen.

I avsnitt 2.1 undersöker vi om Försäkringskassans arbetssätt med information och stöd i samband med att en person får avslag på sin ansökan om sjukpenning kan bidra till att hen inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen. I avsnitt 2.2 undersöker vi om det finns andra orsaker som kan bidra till att en person väljer att inte skriva in sig som inte beror på Försäkringskassans arbetssätt.

²¹ 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och 8 § första stycket förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

²² 26 kap. 13 § socialförsäkringsbalken (SFB) och 3 § förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

Våra huvudresultat är följande:

- Försäkringskassans arbete med information och stöd till den som får avslag på sin ansökan om sjukpenning i samband med avslagsbeslutet kan påverka en persons benägenhet att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen.
- En person som är anställd eller egenföretagare kan ha en ambition att återgå i sitt tidigare arbete eller återuppta sin verksamhet och kan därför välja att inte gå in i en omställningsprocess via Arbetsförmedlingen.
- En person som har arbetsmarknadsanknytning till ett annat land än Sverige kan välja att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen.
- En person som inte uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen kan bedöma att hen inte har skäl att skriva in sig.
- En person som inte kan återinträda i jobb- och utvecklingsgarantin kan vara medveten om detta och kan därför bedöma att det inte finns skäl att skriva in sig.
- En person kan anse sig för sjuk för att vare sig kunna gå tillbaka till ett arbete eller aktivt kunna söka arbete.
- Andra förhållanden, som till exempel sociala förhållanden, kan bidra till att en person inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen.

2.1 Försäkringskassan har färre kontakter med de personer som inte skriver in sig

Försäkringskassans arbetssätt kan påverka en persons benägenhet att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen. Vi gör denna bedömning eftersom vår aktstudie visar att de personer som väljer att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen inte får information eller har kontakt med Försäkringskassan i samma utsträckning som de personer som skriver in sig.

Försäkringskassan har till exempel genomgående färre muntliga kontakter med de personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen. Det handlar om avsaknad av muntlig motivering i

samband med avslagsbeslutet, information om hur en person skyddar sin SGI och hur personer erbjuds ett omställningsmöte.

Orsakerna bakom detta kan ligga i olika handläggares bedömningar och prioriteringar av vilka personer som kontaktas. Men det kan också bero på att personer som har sjukpenning kan vara mer eller mindre benägna att ha kontakter med Försäkringskassan.

Våra resultat tyder på att personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen är mer benägna att tacka nej till ett erbjudande om att delta i ett omställningsmöte än de personer som skriver in sig. Samtidigt tyder våra resultat på att Försäkringskassan kan få fler att delta på omställningsmöten om de i högre grad och mer konsekvent också erbjuder mötet muntligt.

2.1.1 Alla får inte en muntlig motivering i samband med avslagsbeslutet

Försäkringskassan får inte avgöra ett ärende till en persons nackdel utan att hen har fått tillfälle att yttra sig. Innan Försäkringskassan fattar beslutet ska personen normalt få se allt underlag som påverkar beslutet. Detta förfarande i handläggningen kallas kommunikering, och hur det ska gå till regleras i förvaltningslagen och socialförsäkringsbalken.²³ Försäkringskassan får inte fatta ett avslagsbeslut om sjukpenning utan att personen har fått ta del av motiveringen i det kommande beslutet och fått möjlighet att yttra sig om den inom en bestämd tid.²⁴

I samtliga ärenden som vi har granskat har Försäkringskassan underrett personen om motiveringen till avslagsbeslutet skriftligt. Detta stämmer överens med resultaten från tidigare granskningar.²⁵

I granskningen av akter har vi undersökt om det i dokumentationen framgår att försäkringsutredaren har haft muntlig kontakt med individen och meddelat sitt övervägande till avslag i samband med att kommuniceringsbrevet skickades. Våra resultat från aktstudien tyder på att det kan ha betydelse för en persons benägenhet att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen. De personer som väljer att inte skriva in sig

²³ 25 § förvaltningslagen ([2017:900]) (FL) och 110 kap. 13 a § SFB.

²⁴ 110 kap. 13 a § första stycket SFB.

²⁵ Se bland annat: ISF, *Försäkringskassans utredningsskyldighet*. Rapport 2021:3, s. 99 och Riksrevisionen, *Vägen till arbete efter nekad sjukpenning*. Rapport 2020:12, s. 42.

hos Arbetsförmedlingen får inte en muntlig motivering i samma utsträckning som de personer som skriver in sig.

Det var fler, 68 respektive 65 procent, som skrev in sig som fick muntlig information om Försäkringskassans motivering. Bland de personer som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen efter avslaget var det endast 45 procent som fick informationen muntligt (tabell 1).

Tabell 1 Andel personer som fick en muntlig respektive skriftlig motivering inför avslagsbeslutet (%)

Kontaktsätt	Inte inskriven hos Arbetsförmedlingen		Inskriven hos Arbetsförmedlingen	
	Saknar inkomst	Saknar inkomst	Med inkomst	
Skriftligt *	38 %	20 %	24 %	
Skriftligt och muntligt *	45 %	65 %	68 %	
Skriftligt, personen har inte gått att nå på telefon	17 %	15 %	8 %	
Antal	150	158	155	

Anm.: * Statistiskt signifikanta skillnader för gruppen som inte skrev in sig gentemot de grupper som skrev in sig (p-värde som högst 0,002).

Källa: ISF:s aktstudie av Försäkringskassans ärendeakter.

2.1.2 Alla får inte muntlig information om hur de skyddar sin SGI

I våra intervjuer med tjänstepersoner på Försäkringskassan säger alla intervjuade att Försäkringskassans viktigaste uppdrag i samband med avslagsbeslutet är att informera personen som har fått avslag om vad hen behöver göra för att skydda sin SGI.

Brevet som Försäkringskassan ska skicka till en person inför beslutet om avslag innehåller också en standardtext om vad personen behöver göra för att skydda sin SGI. I nästan alla ärenden vi har granskat har Försäkringskassan lämnat skriftlig information om hur personen kan skydda sin SGI. Men i ett fåtal ärenden har ingen information alls

lämnats om hur personen kan skydda sin SGI. Det är ungefär samma resultat som i tidigare granskningar.²⁶

Men Försäkringskassan ger inte alls i samma utsträckning muntlig information om hur personen kan skydda sin SGI. Vi bedömer att det kan ha betydelse för en persons benägenhet att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen. Vi gör den bedömningen eftersom vår aktstudie visar att de personer som väljer att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen inte får muntlig information i samma utsträckning som de personer som skriver in sig.

Det var fler, 41 respektive 42 procent, som skrev in sig som fick muntlig information från Försäkringskassan om att skydda SGI, jämfört med de personer som inte skrev in sig. Bland personerna som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen var det endast 20 procent som fick informationen muntligt (tabell 2).

Tabell 2 Andel personer som fick muntlig respektive skriftlig information om SGI (%)

<i>Kontaktsätt</i>	<i>Inte inskriven hos Arbetsförmedlingen</i>		<i>Inskriven hos Arbetsförmedlingen</i>	
	<i>Saknar inkomst</i>	<i>Saknar inkomst</i>	<i>Med inkomst</i>	<i>Med inkomst</i>
Skriftligt *	75 %	56 %	55 %	
Muntligt och skriftligt *	20 %	41 %	42 %	
Inte fått information om SGI-skydd	4 %	2 %	1 %	
Antal	150	158	155	

Anm.: * Statistiskt signifikanta skillnader ($p < 0,001$) för gruppen som inte skrev in sig i gentemot de grupper som skrev in sig.

Källa: ISF:s aktstudie av Försäkringskassans ärendeakter.

Dessa resultat är starkt kopplade till resultaten i föregående avsnitt om andelen som fick en muntlig motivering till avslagsbeslutet i samband med kommunikeringen. Av de som fick muntlig information om SGI var det drygt 80 procent som också fick muntlig motivering inför avslagsbeslutet (tabell 1).

²⁶ Riksrevisionen, Rapport 2020:12, s. 47.

2.1.3 Försäkringskassan erbjuder inte alltid omställningsmöten

Försäkringskassan ska erbjuda ett omställningsmöte när myndigheten bedömer att personen inte längre har rätt till sjukpenning. Enda undantaget är om personen bedöms ha arbetsförmåga i sitt vanliga arbete.²⁷

Det finns en variation i hur Försäkringskassan arbetar med att erbjuda omställningsmöten. Det visar både statistik från Försäkringskassan, våra intervjuer och vår aktstudie.

Statistik från Försäkringskassan visar att det finns en regional variation i hur vanligt det är att omställningsmöten genomförs. I våra intervjuer med olika tjänstepersoner framkommer att de arbetar på olika sätt med omställningsmöten på olika kontor. Vi ser i vår aktstudie att hur Försäkringskassan arbetar med omställningsmöten verkar ha betydelse för en persons benägenhet att skriva in sig på Arbetsförmedlingen.

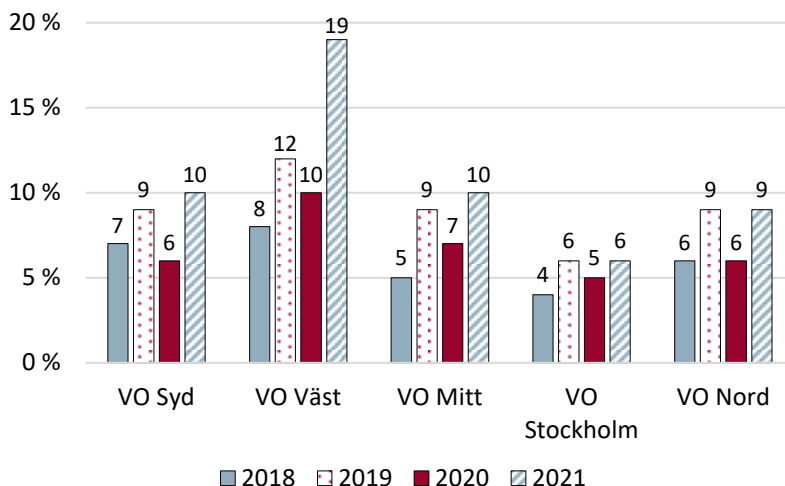
Vi ser samtidigt att personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen tycks ha en lägre benägenhet att tacka ja till ett erbjudande om omställningsmöte.

Det finns en regional variation i hur Försäkringskassan erbjuder omställningsmöten

Statistik från Försäkringskassan visar att det finns en regional variation av hur vanligt det är att genomföra ett omställningsmöte (se figur 3).

²⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan, S2021/04980 (delvis), s. 7; Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen, A2021/01402, s. 9; Försäkringskassan, *Utvecklade kontakt- och omställningsmöten*, Informationsmeddelande 2021:194, s. 1.

Figur 3 Andel av avslagsärenden där ett omställningsmöte har genomförts



Anm.: Anm.: VO står för Verksamhetsområde. Under vår granskningsperiod var den geografiska indelningen i Försäkringskassans handläggning av sjukförsäkringen så här: Verksamhetsområde Syd: Skåne län, Blekinge län, Jönköpings län, Kalmar län och Kronobergs län. Verksamhetsområde Väst: Västra Götalands län och Hallands län Verksamhetsområde Mitt: Södermanlands län, Uppsala län, Värmlands län, Västmanlands län, Örebro län och Östergötlands län. Verksamhetsområde Stockholm: Stockholms län och Gotlands län Verksamhetsområde Nord: Dalarnas län, Gävleborgs län, Västernorrlands län, Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbottens län.

Källa: Försäkringskassan.

Vi bedömer att den regionala variationen som syns i figuren ovan delvis beror på att olika kontor arbetar med information och erbjudanden om omställningsmöten på olika sätt. Våra intervjuer med tjänstepersoner vid Försäkringskassan visar att det varierar mellan olika verksamhetsområden och olika kontor hur aktivt de arbetar med att erbjuda ett omställningsmöte. Vid ett kontor berättade de som intervjuats att de arbetar aktivt med att ”sälja in” omställningsmötet till en person som får avslag. På detta kontor gjorde man det inte vid samma tillfälle som Försäkringskassan informerade om motiveringen till beslutet om avslag. Inriktningen var att arbeta för att öka antalet möten.

Så här beskriver en tjänsteperson vid detta kontor det:

Jag tycker att min chef ofta säger ”tänk på det här med omställningsmötena, det är viktigt att ni bokar in dem” och ”det är bättre att ha bokat ett och i stället avboka”. Man ska nästan tänka ”fråga inte, utan bara boka” ungefär.

Vid ett annat kontor förklarar de intervjuade att de anser att omställningsmötet bara behövs i vissa fall, och att de är bra på att avgöra vilka personer som behöver omställningsmötet. På detta kontor erbjuds omställningsmötet i samma samtal som personen informerades om att Försäkringskassan övervägde att avslå hens ansökan om sjukpenning. Samtidigt berättar de intervjuade att många samtal avslutas innan personen hunnit få något erbjudande om ett omställningsmöte. Så här beskriver en tjänsteperson synen på omställningsmötet inom verksamhetsområdet:

Alla försäkrade behöver inte med automatik ha ett omställningsmöte. Den försäkrade kanske behöver andra saker. Och det betyder inte heller att människor hamnar mellan stolarna för att de inte fick ett omställningsmöte. Personen fick andra saker som var mera värdeskapande för just den personen för att kunna ta steg mot egen försörjning, mot arbete, utbildning eller vad det än kan vara.

Färre erbjudanden om omställningsmöten bland de personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen

Försäkringskassan har varken muntligt eller skriftligt erbjudit ett omställningsmöte till 42 procent av personerna som efter ett avslag på sin ansökan inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen och saknade inkomst. Det är en större andel än för de personer som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen men som saknade inkomst. Bland de personerna är det 24 procent som Försäkringskassan inte har erbjudit ett omställningsmöte (tabell 3).

Det är också en större andel personer som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen där personerna har fått erbjudandet om omställningsmötet både muntligt och skriftligt. Det gäller 38 procent av personerna som skrev in sig men som saknar inkomst och 29 procent av personerna som skrivit in sig och har en inkomst. Men bland de personer som inte skrivit in sig och som saknar inkomst är det bara 19 procent som har erbjudits ett omställningsmöte både muntligt och skriftligt.

Även här finns en stark koppling till tidigare redovisade resultat om andelen som får en muntlig motivering till avslagsbeslutet i samband med kommunikeringen och andelen som får muntlig information om att skydda sin SGI. Av de som erbjuds omställningsmötet både muntligt och skriftligt är det drygt 80 procent som också fick muntlig motivering inför avslagsbeslutet (tabell 1).

Tabell 3 Andel personer där ett omställningsmöte erbjuds när hen bedömdes ha arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete

<i>Kontaktsätt</i>	<i>Inte inskriven hos Arbetsförmedlingen</i>		<i>Inskrivna hos Arbetsförmedlingen</i>	
	<i>Saknar inkomst</i>	<i>Saknar inkomst</i>	<i>Med inkomst</i>	<i>Med inkomst</i>
Inte aktuellt	3 %	3 %	7 %	
Ja, muntligt erbjudande	9 %	10 %	8 %	
Ja, muntligt och skriftligt erbjudande*	19 %	38 %	29 %	
Ja, skriftligt erbjudande	27 %	25 %	22 %	
Inte erbjuden**	42 %	24 %	34 %	
Antal	135	148	152	

Anm.: * Statistiskt signifikant skillnad mellan gruppen som inte skrev in sig och de grupper som skrev in sig (p-värde: <0,001 gentemot gruppen som saknar inkomst och p-värde <0,029 gentemot gruppen som hade inkomst). ** Statistiskt signifikant skillnad mellan gruppen som inte skrev in sig och de grupper som skrev in sig (p-värde: <0,001).

Källa: ISF:s aktstudie av Försäkringskassans ärendeakter.

Färre omställningsmöten genomförs bland de personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen

De personer som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen efter avslaget har genomfört färre omställningsmöten än de personer som skrev in sig. Vår aktstudie visar att knappt 25 procent av de som har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen har deltagit i ett omställningsmöte. Men bara 4 procent av de personer som inte har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen har genomfört ett sådant möte (tabell 4).

Tabell 4 Andel personer som har deltagit i ett omställningsmöte (%)

<i>Deltagande</i>	<i>Inte inskriven hos Arbetsförmedlingen</i>		<i>Inskrivna hos Arbetsförmedlingen</i>	
	<i>Saknar inkomst</i>	<i>Saknar inkomst</i>	<i>Med inkomst</i>	<i>Med inkomst</i>
Har deltagit i ett omställningsmöte *	4 %	24 %	23 %	
Personen har tackat ja, saknas information om mötet genomförts	2 %	4 %	2 %	
Antal	150	158	155	

Anm.:* Statistiskt signifikant skillnad ($p < 0,001$) mellan gruppen som inte skrev in sig i gentemot de grupper som skrev in sig.

Källa: ISF:s aktstudie av Försäkringskassans ärendeakter.

Fler tackar ja till omställningsmötet när det erbjuds muntligt

Vår aktstudie visar att det sätt som ett erbjudande om omställningsmöte lämnas på kan påverka om en person väljer att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen eller inte. Det är fler personer som tackar ja till ett erbjudande om omställningsmöte om erbjudandet lämnas muntligt och inte bara skriftligt (tabell 5).

Bland de personer som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen efter att ha fått avslag på sin ansökan om sjukpenning, tackade endast 3 procent av personerna som saknade inkomst respektive 15 procent av personerna med inkomst ja till ett omställningsmöte, när erbjudandet enbart lämnades skriftligt. Men när erbjudandet också eller enbart gavs muntligt tackade cirka 60 procent ja i båda grupperna.

Som jämförelse tackade inte någon person bland de som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen ja till ett omställningsmöte när erbjudandet enbart lämnades skriftligt. Men 24 procent tackade ja när erbjudandet också eller enbart gavs muntligt.

De personer som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen var klart mindre benägna att acceptera erbjudandet om ett omställningsmöte än personerna som skrev in sig, oavsett hur de fick erbjudandet. Men de som inte skrev in sig var precis som de som skrev in sig hos Arbets-

förmedlingen mer benägna att acceptera erbjudandet när de fick det muntligt.

Tabell 5 Andel personer som tackade ja till ett omställningsmöte utifrån hur mötet erbjöds (%)

<i>Kontaktsätt</i>	<i>Inte inskriven hos Arbetsförmedlingen</i>		<i>Inskreven hos Arbetsförmedlingen</i>	
	<i>Saknar inkomst</i>	<i>Saknar inkomst</i>	<i>Med inkomst</i>	<i>Med inkomst</i>
Endast skriftligt *	0 %	3 %	15 %	
Endast muntligt eller muntligt och skriftligt **	24 %	60 %	59 %	
Andel totalt oavsett hur omställningsmötet erbjödits **	12 %	41 %	42 %	
Antal som erbjödits ett omställningsmöte	75	110	90	

Anm.: *Statistisk signifikant skillnad ($p < 0,001$) mellan gruppen som inte skriver in sig och saknar inkomst gentemot gruppen som skriver in sig och har inkomst. Även en statistiskt signifikant skillnad (p -värde: 0,041) mellan gruppen som skriver in sig och saknar inkomst gentemot gruppen som skriver in sig och har inkomst.

**Statistiskt signifikant skillnad ($p < 0,001$) för gruppen som inte skrev in sig gentemot de grupper som skrev in sig.

Källa: ISF:s aktstudie av Försäkringskassans ärendeaakter.

Vi tolkar det som att det finns någonting utöver hur personerna får erbjudandet som påverkar hur benägna de är att delta när det gäller de personer som inte skriver in sig jämfört med de personer som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen. Samtidigt tyder resultaten på att Försäkringskassan kan få fler att delta på omställningsmöten om myndigheten i högre grad och mer konsekvent erbjuder mötet muntligt.

2.2 Personer kan bedöma att de inte kan eller vill återgå i arbete via Arbetsförmedlingen

Vi bedömer att det även kan finnas andra orsaker än hur Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen arbetar för att erbjuda och genomföra omställningsmöten som kan påverka om en person som har fått avslag på ansökan om sjukpenning skriver in sig hos Arbetsförmedlingen eller inte. Det finns sannolikt personer som inte kan eller vill skriva in sig hos Arbetsförmedlingen efter avslaget. Vår granskning tyder på att det finns en andel personer med arbetsmarknadsanknytning som verkar vara mindre benägna att gå in i en omställningsprocess. Men en persons förmåga att ta till sig och acceptera den omställning som hen ställs inför kan också spela in.

Det är en större andel personer bland de som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen som har en anställning eller som är egna företagare när de får avslag på sin ansökan om sjukpenning jämfört med de som skriver in sig. Det tyder på att en del av de personer som väljer att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen fortfarande har som mål att återgå i sin anställning eller egna företag.

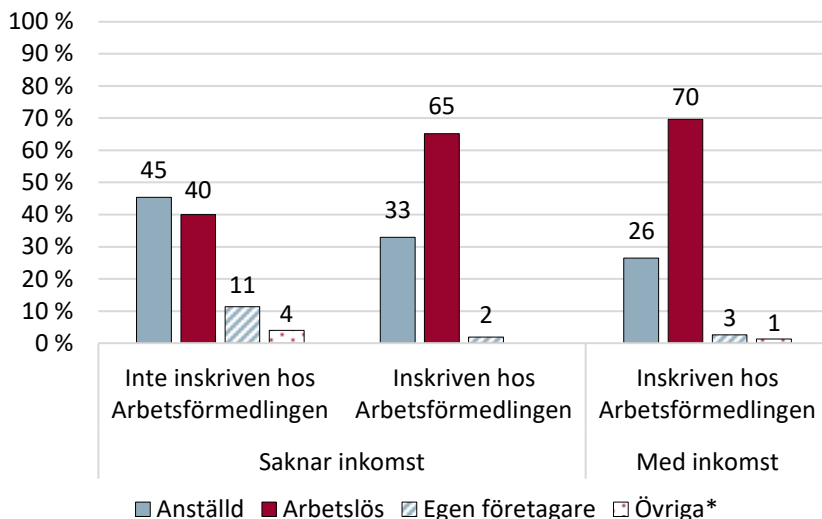
Bland de som inte skriver in sig finner vi också att det finns en del personer som inte bor men som arbetar i Sverige. Dessa personer kan ha valt att återvända till hemlandet och kan därför ha valt att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen.

Vi ser även att det kan finnas personer som inte delar Försäkringskassans bedömning om att de kan arbeta, vilket kan påverka deras benägenhet att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen.

2.2.1 Anställda och egenföretagare kan välja att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen

Vår aktstudie visar att det är fler anställda och egenföretagare bland de personer som inte har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen jämfört med de som har skrivit in sig. Detta resultat tyder på att en orsak till att en person inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen kan vara att hen fortfarande har som mål att återgå i sin anställning eller sitt företag (figur 4).

Figur 4 Sysselsättningsstatus vid tidpunkten för avslaget



Anm.: * Föräldralediga, studerande samt personer som både är anställda och egenföretagare.
 Källa: ISF:s aktstudie av Försäkringskassans ärendeakter.

Anställda kan ha en ambition att gå tillbaka till sitt tidigare arbete

Både tidigare studier och resultaten som vi redovisade i föregående rapport i den här granskningen visar att det är vanligast att en person efter att ha fått avslag på sin ansökan om sjukpenning går tillbaka till arbete och har en arbetsinkomst.²⁸ Vår aktstudie visar att 45 procent av de personer som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen var anställda när de fick beslutet om avslag. Det var betydligt färre personer som var anställda bland de personer som skrev in sig (33 respektive 26 procent).

Vi bedömer därför att en orsak till att en person inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen kan vara att hen har ambitionen att gå tillbaka till sitt tidigare arbete eller bedömer att hen kan få ett nytt arbete utan stöd från Arbetsförmedlingen och därför inte vill gå in i en omställningsprocess via Arbetsförmedlingen.

²⁸ ISF, Rapport 2023:4, s. 39; Försäkringskassan, *Vad händer efter avslutad sjukskrivning?*, Socialförsäkringsrapport 2018:8, s. 5; Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag: Uppföljning av personer som nekats sjukpenning*, dnr FK 2020/000190, 2020.

Fler egenföretagare i gruppen som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen

Den som är egen företagare kan få sjukpenning på i huvudsak samma villkor som den som är anställd. För att en egenföretagare ska kunna få arbetslöshetsersättning behöver företagaren som utgångspunkt ha upphört att bedriva verksamhet i sitt företag.²⁹ För att kunna få arbetslöshetsersättning efter att ha fått avslag på ansökan om sjukpenning behöver personen bedömas som arbetslös. Vad som krävs för att en företagare ska bedömas som arbetslös är

- att hen inte har någon verksamhet i sin näringsverksamhet, eller
- att näringsverksamheten har upphört definitivt.³⁰

Det innebär att egna företagare inte kan arbeta deltid i sitt företag och få arbetslöshetsersättning på deltid. En egenföretagare kan behålla sitt företag när hen är arbetslös om företaget anses som en bisyssla. Men då krävs att personen före arbetslösheten har haft bisysslan under minst tolv månader vid sidan av sin heltidssysselsättning. Inkomsten från bisysslan får under den tolv månadersperioden inte ha överstigit ett visst belopp, och den får inte utvidgas i omfattning under arbetslösheten eller hindra den sökande från att ta ett lämpligt heltidsarbete.³¹

Bland personerna som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen var 11 procent egna företagare när de fick sitt avslag (figur 4).

Vi bedömer att en förklaring till att egna företagare i den här gruppen inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen kan vara att de inte är beredda att ge upp sin verksamhet för att gå in i en omställningsprocess.

²⁹ 5 a–5 e §§ förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

³⁰ 35 § första och andra stycket och 35 a § ALF.

³¹ 39 § och 39 a § första stycket ALF.

2.2.2 Personer som bor i ett annat land men som arbetar i Sverige väljer ibland att inte skriva in sig

Vår aktstudie visar att det finns personer som bor i ett annat land men som arbetar i Sverige som väljer att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen. Vi redovisar inga jämförelser mellan de olika grupperna i aktstudien eftersom vi inte fångade upp denna uppgift systematiskt via granskningsformulärets frågor, utan via noteringar kring intressanta iakttagelser. Dessa noteringar hamnade i gruppen som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen, och därför tror vi att det finns en andel i den här gruppen som karaktäriseras av att de bor i ett annat land men arbetar i Sverige.

Orsaker till att dessa personer väljer att inte skriva in sig kan vara att de inte har för avsikt att söka en annan typ av arbete i Sverige via Arbetsförmedlingen. Men personerna kan också ha särskilda svårigheter att förstå och uppfylla kraven för att få arbetslöshetsersättning eller ta del av arbetsmarknadspolitiska stöd.

2.2.3 Personer som inte delar Försäkringskassans bedömning om arbetsförmågans nedsättning

Som vi beskriver i avsnitt 2.1.1 ska en person innan ett beslut om avslag på ansökan om sjukpenning få möjlighet att yttra sig över förslaget till avslagsbeslut och dess motivering. Personen kan då bifoga nya underlag i form av exempelvis ett nytt läkarintyg eller andra intyg i syfte att få till en ändring av förslaget till beslut.

Om en person som får ett avslagsbeslut inte delar Försäkringskassans bedömning om att arbetsförmågan inte är nedsatt i tillräcklig grad kan hen begära omprövning av beslutet efter att avslagsbeslutet är fattat.

Vår aktstudie visar att 35 procent av de personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen lämnar in ett nytt underlag under kommuniceringstiden, jämfört med cirka 50 procent bland de som skriver in sig. Det tyder på att personerna som inte skriver in sig är mindre aktiva i kontakten med Försäkringskassan.

Av personerna som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen är det 22 procent som begär omprövning av avslagsbeslutet. Det är en större andel, 25 procent bland de personer som skriver in sig. Det tyder

också på att de som inte skriver in sig är mindre aktiva än de som skriver in sig. Vi återkommer till en analys av hur detta kan påverka de personer som skriver in sig i avsnitt 3.1.3.

2.3 Personer med svag anknytning till arbetsmarknaden kan välja att inte skriva in sig

Vi har även funnit att det finns personer som inte skriver in sig som tidigare har varit inskrivna långa perioder hos Arbetsförmedlingen. Oftast handlar det om personer med svag arbetsmarknadsanknytning som kan ha olika skäl till att inte skriva in sig. Det kan handla om medvetna val, men även olika former av social problematik som kan påverka en persons benägenhet att skriva in sig.

2.3.1 Personer som inte är kvalificerade för arbetslöshetsförsäkringen

En första förutsättning för att en person ska kunna få arbetslöshetsersättning är att hen är inskriven hos Arbetsförmedlingen.³² En person kan normalt få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen som längst under 300 dagar. Den som har barn under 18 år har rätt till ersättning under en längre period, som längst under 450 dagar. I ersättningsperioden räknas även dagar med aktivitetsstöd in.³³ För att en person ska kunna få arbetslöshetsersättning behöver hen även uppfylla det så kallade arbetsvillkoret. I korthet innebär det att personen ska ha arbetat i viss utsträckning under en ramtid om 12 månader innan hen blev arbetslös.³⁴ När ramtiden bestäms räknas inte tid då personen har varit hindrad att arbeta av vissa anledningar, till exempel sjukdom.³⁵ Detta kallas överhoppningsbar tid och max 5 år får hoppas över.³⁶

En person kan därmed falla ur arbetslöshetsförsäkringen genom att överskrida gränsen för överhoppningsbar tid. Men hen kan också falla ur försäkringen genom att förbruka alla sina ersättningsdagar utan att

³² 9 § ALF.

³³ 22 § första och andra stycket ALF.

³⁴ 12 § ALF.

³⁵ 16–17 §§ ALF.

³⁶ 17 a § ALF.

uppfylla ett nytt arbetsvillkor. Detta riskerar särskilt att drabba de personer som har varit arbetslösa eller sjukskrivna länge.

Vi har tagit fram historik om vilka personer som hade en sammanlagd period med sjukpenning eller inskrivningstid under fem år respektive de som hade en sammanlagd period på över fem år.

Vår registerstudie visar att 18 procent av de personer som saknar inkomst och inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen efter avslaget, har varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen eller haft sjukpenning i över fem år i en följd. Det är tänkbart att dessa personer är medvetna om att de inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning och därför väljer att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen efter avslaget.

2.3.2 Personer som inte kan gå tillbaka till jobb- och utvecklingsgarantin

Det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin är till för den som har varit arbetslös länge. En person får anvisas till att delta i programmet om personens dagar med arbetslöshetsersättning har tagit slut.³⁷ Den som inte har fått arbetslöshetsersättning, till exempel för att hen inte uppfyller arbetsvillkoret, får anvisas till programmet först efter att hen har varit inskriven hos Arbetsförmedlingen och har sökt arbete eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program under minst 14 sammanhängande månader med ett avbrott på maximalt 30 sammanhängande dagar.³⁸

Vår registerstudie visar att ungefär 10 procent av de personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin före perioden med sjukpenning. Det var 7 procent som hade haft sjukpenning minst ett år vid avslaget. Enligt regelverket kan de inte återinträda i jobb- och utvecklingsgarantin efter avslaget på sin ansökan om sjukpenning. Även här är det tänkbart att de är medvetna om detta och därför väljer att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen.

³⁷ 5 § första stycket 1 förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin (JOB).

³⁸ 5 § första stycket 3 JOB.

2.3.3 Olika former av social problematik kan påverka

För att en person ska kunna få sjukpenning ska nedsättningen av arbetsförmågan vara orsakad av sjukdom. I vår aktstudie kan vi se att Försäkringskassan i ett fåtal ärenden har bedömt att en persons arbetsförmåga har varit nedsatt av någon annan orsak än sjukdom. Vi har bland annat noterat personer som har varit utsatta för våld i nära relation och personer som hade missbruksproblematik. Dessa förhållanden kan försvåra för en person att gå över till Arbetsförmedlingen, och kan för ett antal personer vara en förklaring till att de efter avslaget på sin ansökan om sjukpenning inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen.

3 Personer som saknar inkomst hos Arbetsförmedlingen

En person som får avslag på sin ansökan om sjukpenning, på grund av att Försäkringskassan bedömer att hens arbetsförmåga inte är nedsatt i tillräcklig grad, och personen inte har en arbetsgivare som kan erbjuda något lämpligt arbete, ska vända sig till Arbetsförmedlingen för stöd. Detsamma gäller för en person som är arbetslös och som inte har något arbete att gå till. Under tiden hos Arbetsförmedlingen ska hen kunna försörja sig via arbetslöshetsförsäkringen eller olika arbetsmarknadspolitiska stöd, om hen uppfyller kraven för det.³⁹

En delförklaring till att en person som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen saknar inkomst efter avslaget är att hen av olika anledningar inte får arbetslöshetsersättning och heller inte får ett erbjudande om att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Totalt var det 2 328 personer som fick avslag efter en period med sjukpenning som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen efter avslaget som hade arbetslöshetsersättning eller ersättning från deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Men 926 personer som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen saknade inkomst.

I det här kapitlet undersöker vi om det finns orsaker till att dessa personer saknar inkomst som har att göra med Arbetsförmedlingens arbetssätt och det utbud och resurser som finns inom arbetsmarknadspolitiken.

I avsnitt 3.1 undersöker vi om det finns orsaker kopplat till Arbetsförmedlingens hantering och arbetssätt som kan innebära att en person saknar inkomst. Därefter undersöker vi om det finns orsaker kopplat till vilka verktyg och stöd som Arbetsförmedlingen har att tillgå för att stödja personer i omställning.

³⁹ Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, s. 75.

De orsaker som kan finnas till att en person inte får arbetslöshetsersättning behandlar vi i kapitel 4.

Våra huvudresultat är följande:

- Arbetsförmedlingen har inte alltid kännedom om att en person kommer från en period med sjukpenning.
- En person kan bedömas vara förhindrad att aktivt söka arbete när hen kommer till Arbetsförmedlingen.
- En person som inte delar Försäkringskassans bedömning om att hens arbetsförmåga inte är tillräckligt nedsatt kan ha svårt att ta del av det stöd som Arbetsförmedlingen erbjuder.
- Om en person har deltagit vid ett omställningsmöte och fått ett första planeringssamtal kan det underlätta hens förutsättningar för att ta del av stöd genom Arbetsförmedlingen.
- Det finns inget arbetsmarknadspolitiskt program som är direkt avsett för och anpassat till personer som kommer från sjukpenning.
- Brister i Arbetsförmedlingens arbetssätt eller avsaknaden av tillgång till insatser i direkt anslutning till avslaget kan leda till att en person inte får det stöd de behöver.
- En person som var inskriven i jobb- och utvecklingsgarantin kan inte återgå i programmet om hen hade sjukpenning i över ett år före avslaget.

3.1 Personer som kommer från sjukpenning kan behöva anpassat stöd

Vi bedömer att på vilket sätt en persons första kontakt med Arbetsförmedlingen initieras kan påverka hur väl hen tas emot hos Arbetsförmedlingen och därmed även påverka hens möjlighet att kunna ta del av det stöd som finns. Mottagandet kan också ha betydelse för hur de personer som skriver in sig agerar i kontakten med Arbetsförmedlingen.

Vår granskning visar att Arbetsförmedlingen kan sakna kännedom om att en person kommer från en period med sjukpenning. En

konsekvens kan vara att personen inte får det stöd från Arbetsförmedlingen som hen behöver och att arbetsförmedlaren inte agerar utifrån personens behov av att motiveras till att gå in i en omställningsprocess trots sjukdom.

En person som haft sjukpenning länge före avslaget och en person som har medicinska hinder att återgå i det arbete hen hade innan hen blev sjuk kan behöva ställa om till helt andra yrken eller arbetsuppgifter. Det kan då behövas en tid för Arbetsförmedlingen att utreda hens förutsättningar innan det är tydligt vilken riktning stödet och arbetssökandet ska ta. Den tid detta tar kan påverkas av arbetsförmedlarens kännedom om att den arbetssökande kommer från ett avslag på sjukpenning.

3.1.1 Arbetsförmedlingen kan sakna kännedom om att en person kommer från en period med sjukpenning

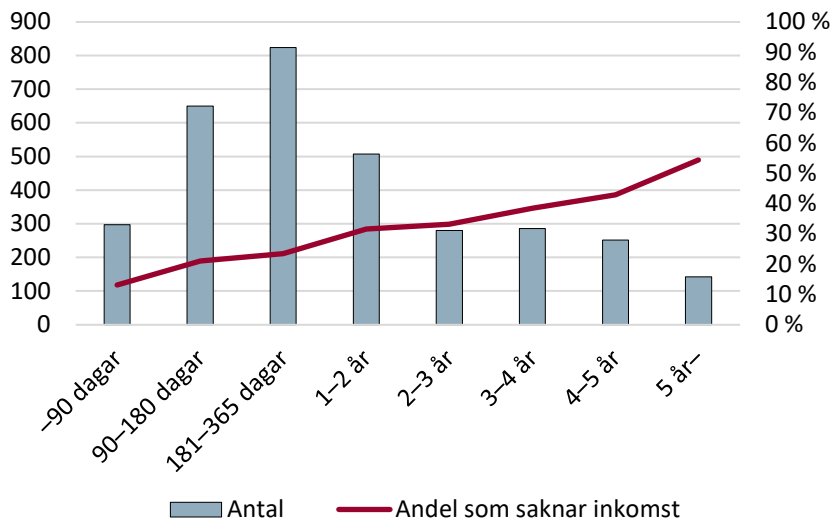
I vår aktstudie och vår intervjustudie framkommer att Arbetsförmedlingen i flera fall saknar kännedom om att den arbetssökande kommer från ett avslag på sjukpenning. Detta kan göra att personen av olika anledningar inte tas emot på bästa sätt eller snabbt erbjuds de stödinsatser som hen behöver.

En person som får avslag på sin ansökan om sjukpenning kan vara i en situation där det av hälsoskäl inte är möjligt för hen att gå tillbaka till det tidigare arbetet. Personen kan då behöva ställa om till att söka ett nytt arbete för att inte sakna inkomst, och det kan handla om ett arbete inom andra yrken och branscher. Det kan då vara särskilt viktigt att Arbetsförmedlingen ger hen hjälp och stöd för att ställa om.

Vår registerstudie visar att det finns mycket som talar för att personer som kommer från längre perioder med sjukpenning har mer begränsade möjligheter att ta del av de olika omställningsstöd som finns. Det är en större andel personer som har haft sjukpenning länge som saknar inkomst efter avslaget i jämförelse med andelen personer som saknar inkomst efter att de har haft sjukpenning en kortare tid. Det är 13 procent av personerna som har en sjukpenningperiod under 90 dagar när de fick avslag på sin ansökan om sjukpenning som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen och saknade inkomst. Men det är en större andel, 32 procent, av de personer som har haft sjukpenning

i 1–2 år som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen och saknade inkomst efter avslaget. Därefter ökar andelen personer som saknar inkomst successivt i förhållande till sjukperiodens längd. Det är 54 procent av alla personer som lämnar sjukförsäkringen efter 5 år som saknar inkomst (figur 5).

Figur 5 Antal inskrivna personer hos Arbetsförmedlingen och andel personer som saknar inkomst fördelat på hur länge personen haft sjukpenning före avslaget



Anm.: I beräkningarna ingår totalt 3 254 personer, dels 926 personer som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen som saknade inkomst, dels 2 328 personer som enbart har inkomst från deltagande i program eller arbetslöshetsersättning.

Källa: Registerdata från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, ISF:s bearbetning.

3.1.2 Fler bedöms ha förhinder att söka arbete i gruppen som saknar inkomst

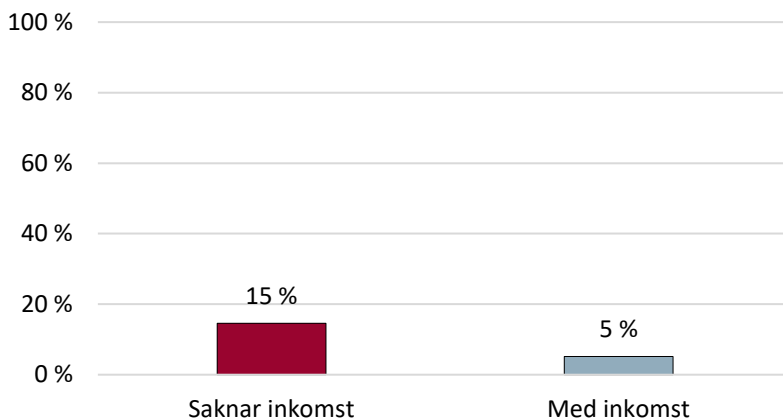
En orsak till att en person saknar inkomst efter att hen har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning är att hen bedöms vara förhindrad att aktivt söka arbete när hen kommer till Arbetsförmedlingen.

Förutom att vara inskriven och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen ska personen vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande.⁴⁰ När en person skriver in sig hos Arbetsförmedlingen registrerar myndigheten en kod för sökandekategori för den som är arbetssökande. En person som kan söka och ta ett arbete registreras som öppet arbetslös. Om en person skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program ändras sökandekategorin automatiskt. En person som är arbetssökande, men som för tillfället inte kan söka arbete eller börja arbeta, kan också registreras som arbetssökande med förhinder.

Både registerstudien och aktstudien visar att det är vanligast att de personer som skriver in sig först registreras som öppet arbetslösa. I aktstudien har vi studerat förändringar i dessa registreringar och datum för det. Under en uppföljningsperiod på 3 månader efter att en person skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen är det en större andel som registreras som arbetssökande med förhinder i gruppen som saknar inkomst jämfört med gruppen som har inkomst. Det är 15 procent av personerna som saknar inkomst som registreras som arbetssökande med förhinder. Det är betydligt färre, 5 procent, av personerna som har inkomst som var registrerade på motsvarande sätt (figur 6).

⁴⁰ 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Figur 6 Andel personer som registreras som arbetssökande med förhinder inom 3 månader efter att hen har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen



Anm.: Statistiskt signifikant skillnad mellan grupperna, p-värde: 0,002.

Källa: ISF:s aktstudie av ärendeakter från Arbetsförmedlingens, ISF:s bearbetning.

Vi beskriver i avsnitt 2.1.3 att om en person erbjuds och genomför ett omställningsmöte eller inte kan ha betydelse för en persons benägenhet att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen. Vår aktstudie tyder på att ett omställningsmöte kan ha betydelse för de personer som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen när det gäller deras möjlighet att få en inkomst efter avslaget. Det följer av att vår granskning av ärendeakter från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen visar att det är vanligare att en person som inte har deltagit på ett omställningsmöte blir inskriven som arbetssökande med förhinder. Det är dubbelt så stor andel jämfört med de personer som har haft ett omställningsmöte.

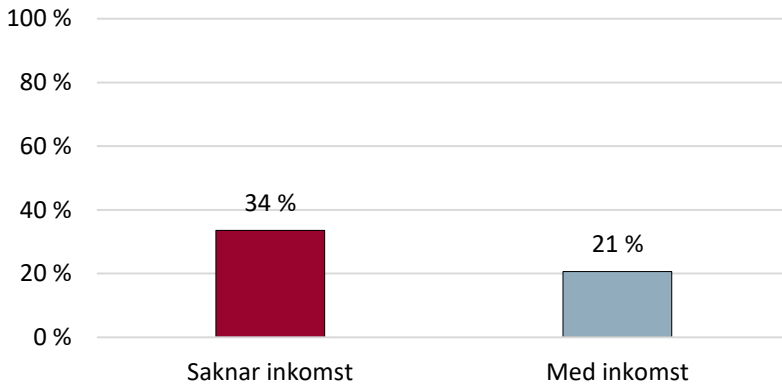
3.1.3 Personer som inte delar Försäkringskassans bedömning

En bidragande orsak till att en person saknar inkomst efter att hen har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning kan vara att hen inte delar Försäkringskassans bedömning om att arbetsförmågan inte är tillräckligt nedsatt. Vi beskriver i avsnitt 2.2.3 att det är många personer bland de som saknar inkomst efter avslaget som begär

omprövning av sitt avslagsbeslut. Det kan påverka hur de agerar i kontakten med Arbetsförmedlingen och därmed deras möjligheter att ta del av det stöd som finns.

Vår aktstudie visar att av de personer som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen har en större andel personer begärt omprövning hos Försäkringskassan bland de personer som saknar inkomst jämfört med de som har inkomst. Det talar för att personer som saknar inkomst i högre grad än de som har inkomst aktivt driver hos Arbetsförmedlingen att de har rätt till sjukpenning (figur 7).

Figur 7 Andel personer som begärt omprövning av avslagsbeslutet



Anm.: Statistiskt signifikant skillnad mellan grupperna, p-värde: 0,004.

Källa: ISF:s aktstudie av Försäkringskassans ärendeakter.

3.1.4 Arbetsförmedlingens arbetssätt kan påverka

Vi bedömer att ett förbättrat arbetssätt hos Arbetsförmedlingen att stödja en person som befinner sig mellan sjukpenning och arbete skulle minska risken för att en person som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen saknar inkomst efter avslaget. Vi gör denna bedömning eftersom hur inskrivningen görs hos Arbetsförmedlingen verkar påverka andelen personer hos Arbetsförmedlingen som har inkomst.

Det är en större andel personer av de som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen vid ett omställningsmöte och som har fått ett första

planeringssamtal i anslutning till det, som har inkomst från deltagande i program eller från arbetslöshetsförsäkringen efter avslaget.

Sätten att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen varierar

Det finns olika sätt för en person att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen. Ett sätt är att göra det på egen hand digitalt via myndighetens webbplats. Ett annat sätt är att göra det helt eller delvis tillsammans med Arbetsförmedlingens personal, via telefon eller vid ett fysiskt möte.⁴¹

I samband med inskrivning bokas ett planeringssamtal. Vid detta samtal avgör arbetsförmedlaren och den arbetssökande tillsammans bland annat vilka tjänster, aktiviteter och stöd den arbetssökande behöver för att nå målet arbete eller utbildning. Planeringen ska dokumenteras i en handlingsplan. Tiden mellan att en person skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och att en handlingsplan upprättas kan variera.⁴² Men en handlingsplan måste upprättas inom 30 dagar från den arbetssökandes inskrivning.⁴³

Om personen skriver in sig hos Arbetsförmedlingen vid ett omställningsmöte ska Arbetsförmedlingen genomföra ett första planeringssamtal i direkt anslutning till omställningsmötet.⁴⁴ Om personen väljer att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen vid omställningsmötet ska Försäkringskassan informera om att valet att inte skriva in sig och bli arbetssökande kan försämra möjligheterna för personen att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI) samt påverka rätten till arbetslöshetsersättning och andra ersättningar.⁴⁵ Arbetsförmedlingen ska informera om hur personen kan skriva in sig själv digitalt vid ett senare tillfälle. Personen ska också få information om att Arbetsförmedlingen inte kan dokumentera mötet eftersom hen inte har skrivit in sig.⁴⁶

⁴¹ Arbetsförmedlingen, *Arbetssökandes inskrivning på Arbetsförmedlingen*, Handläggarsöd Af-2021/0101 0951, sid. 7.

⁴² Arbetsförmedlingen, *Arbetssökandes inskrivning på Arbetsförmedlingen*, Handläggarsöd, version 28. AFHS 43/2012, s. 16.

⁴³ 6 § första stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁴⁴ Arbetsförmedlingen, *Förstärkt samarbete med Försäkringskassan*, Handläggarsöd AFHS 2/2012, version 11.0, s. 17–18.

⁴⁵ Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1*, version 16, s. 361.

⁴⁶ Arbetsförmedlingen, *Förstärkt samarbete med Försäkringskassan*, Handläggarsöd AFHS 2/2012, version 11.0, s. 17.

Arbetsättet hos arbetsförmedlare varierar

Vår aktstudie omfattar personer som fick avslag mellan juni och december 2019 och som varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen under tre månader efter beslutet om avslag på sjukpenning.

Aktstudien visar att ett planeringssamtal har genomförts och en handlingsplan har upprättats i en klar majoritet av de granskade ärendena. I cirka 91 procent av ärendena genomförde Arbetsförmedlingen ett planeringssamtal och i cirka 75 procent av ärendena upprättade myndigheten en handlingsplan (tabell 6).

Tabell 6 Andel personerna som har fått ett planeringssamtal respektive en upprättad handlingsplan

<i>Åtgärd hos Arbetsförmedlingen</i>	<i>Saknar inkomst</i>	<i>Har inkomst</i>
Planeringssamtal har genomförts	91 %	92 %
Handlingsplan har upprättats	74 %	76 %
Antal	158	155

Anm.: Inga signifikanta skillnader mellan grupperna.

Källa: ISF:S aktstudie av ärendeakter från Arbetsförmedlingens, ISF:s bearbetning.

Sedan aktstudien gjordes har Arbetsförmedlingens styrning av omställningsmötena förändrats. Sedan i november 2021 ska Arbetsförmedlingen erbjuda en person som deltar vid ett omställningsmöte att skriva in sig redan i samband med omställningsmötet.⁴⁷

När vi i början av 2022 genomförde intervjuer kände arbetsförmedlare vid vissa orter inte till den nya styrningen.

Vid intervjuerna framkommer att när en person skriver in sig vid ett omställningsmöte säkerställer detta att personen ”hamnar rätt”. Det innebär att personen oftast blir inbokad på ett fördjupat planeringssamtal för att utreda hens behov av utredning och stöd. Vid ett sådant samtal får arbetssökanden oftast träffa en arbetsförmedlare som har erfarenhet och kunskap om att arbeta med personer som kommer från sjukförsäkring. Den arbetsförmedlaren har bättre förutsättningar än

⁴⁷ Arbetsförmedlingen, *Förstärkt samarbete med Försäkringskassan, Handläggargröd AFHS 2/2012 version 12.0*, s. 18 och Försäkringskassan, *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, Vägledning 2015:1 version 17, s. 371.

en mindre erfaren arbetsförmedlare att ge rätt hjälp och stöd till personen.

Det är inte lika säkert att de personer som skriver in sig på annat sätt får träffa en arbetsförmedlare som har erfarenhet av att arbeta med personer i den här situationen. I intervjuerna framkommer att detta kan vara ett problem om arbetsförmedlaren inte förstår den arbets-sökandes situation korrekt. Detta kan till exempel leda till att personen inte får den hjälp och stöd hen behöver för att kunna söka arbete. Det kan också leda till att personen registreras som arbets-sökande med förhinder, utan att Arbetsförmedlingen har utrett ordentligt om personen kan och vill söka någon typ av arbete.

Granskningen av ärendeakter visar också att den genomsnittliga tiden från inskrivning till planeringssamtal är kortare för de personer som har deltagit i ett omställningsmöte, 60 dagar jämfört med 70 dagar. Men vår granskning omfattar tiden innan rutinen att erbjuda inskrivning och planeringssamtal vid omställningsmöte infördes. Detta talar för att skillnaden i tid mellan de som har deltagit vid ett omställningsmöte och de som inte har deltagit därefter har ökat, och betydelsen av omställningsmötet kan därför också ha ökat.

En annan fördel med att en person skriver in sig i samband med omställningsmötet är att arbetsförmedlaren då kan dokumentera vad som har förekommit vid mötet, så att denna information finns i personens ärendeakt hos myndigheten. Den som inte skriver in sig har inget ärende hos myndigheten och därför kan omställningsmötet inte dokumenteras i en sådan akt.

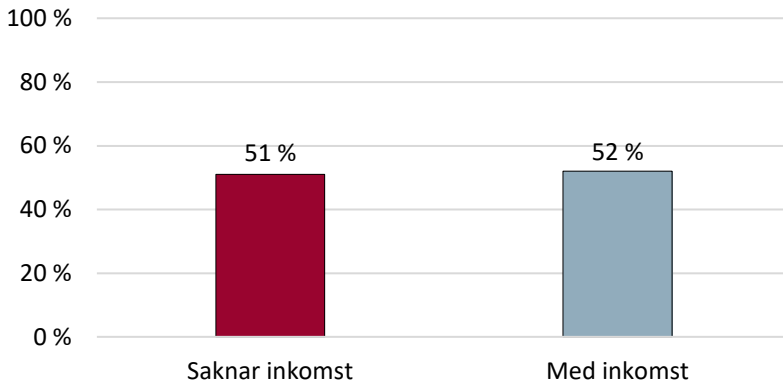
Arbetsförmedlingen brister i dokumentation av den information som lämnas

Arbetsförmedlingen ska vid planeringssamtalet säkerställa att den arbetssökande känner till hur arbetslöshetsförsäkringen fungerar, bland annat kravet på att vara aktivt arbetssökande. Arbetsförmedlingen ska också dokumentera att informationen har lämnats.⁴⁸ Men vår granskning av Arbetsförmedlingens ärendeakter visar att det finns brister i dokumentationen av den information som Arbetsförmedlingen ger till en person.

⁴⁸ Arbetsförmedlingen, *Arbetssökandes handlingsplan*. Handläggarsöd version 21. AFHS /2012, s. 4.

I mer än hälften av ärendeakterna finns ingen dokumentation av att någon information av aktuellt slag har lämnats till personen (figur 8).

Figur 8 Andel personer hos Arbetsförmedlingen där det saknas dokumentation om vilken information som gavs vid planeringssamtalet



Anm.: Vi har granskat om informationen lämnats oavsett när under hela uppföljningsperioden personen registrerats som arbetssökande med förhinder, inte bara under de första 3 månaderna efter inskrivning. I gruppen saknar inkomst ingår 67 personer i beräkningarna och i gruppen med inkomst 57 personer. Inga signifikanta skillnader mellan grupperna.

Källa: Arbetsförmedlingens ärendeakter, ISF:s bearbetningar.

Våra intervjuer visar att arbetsförmedlare anser att det kan variera vilken service och vägledning en arbetssökande person får i ett inledande skede beroende på vilken arbetsförmedlare som tar emot personen. Arbetsförmedlarnas bild är att handläggargstödet inte ger tillräcklig praktisk vägledning. Arbetsförmedlarna säger att de därför framför allt baserar sina avvägningar på sunt förnuft och erfarenhet. Enligt arbetsförmedlarna leder detta tillvägagångssätt till att mindre erfarna kollegor riskerar att missa att upplysa den arbetssökande om till exempel konsekvensen av att vara inskriven som arbetssökande med förhinder.

Arbetsförmedlingen informerar inte alltid om konsekvenserna av att vara inskriven som arbetssökande med förhinder

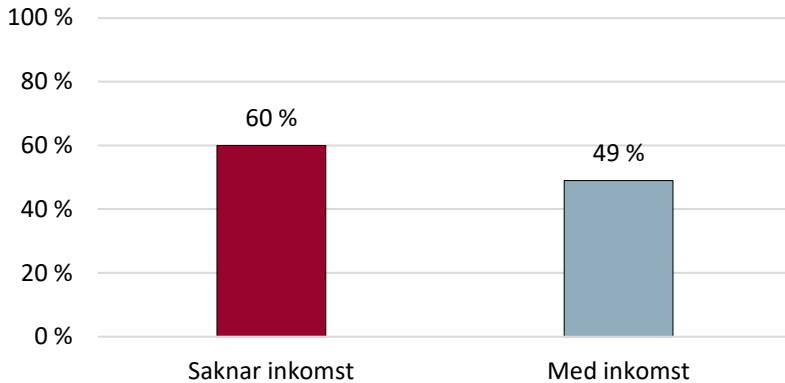
Vi beskriver ovan att det är många av de personer som efter avslaget på ansökan registreras som arbetssökande med förhinder. Eftersom det kan få konsekvenser för en persons möjligheter att ha inkomst efter avslaget är det viktigt att de personer som får denna registrering får information om detta hos Arbetsförmedlingen.

I Arbetsförmedlingens handläggarsöd anges att den person som registreras som arbetssökande med förhinder ska informeras om att för den som får eller ansöker om arbetslöshetsersättning skickas ett meddelande automatiskt till arbetslöshetskassan med information om att hen inte uppfyller de allmänna villkoren. Handläggarsödet anger även att registreringen kan påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om, och att alla arbetssökande därför ska uppmanas att höra sig för hos annan myndighet om vilka regler som gäller hos denna myndighet för rätt att få sociala förmåner.⁴⁹

Vår aktstudie visar att i mer än hälften av de granskade ärendena saknas dokumentation helt om att Arbetsförmedlingen har lämnat någon information till en person i samband med att hen har registrerats som arbetssökande med förhinder (figur 9).

⁴⁹ Arbetsförmedlingen, *Sökandekategorier*. Arbetsförmedlingens handläggarsöd, version 11, beslutat 2021-02-01, s. 4–5.

Figur 9 Andel av personerna där det saknas dokumentation av om personen har fått information om konsekvenserna av att registreras som arbetssökande med förhinder



Anm.: Vi har granskat om informationen lämnats oavsett när under hela uppföljningsperioden personen registrerats som arbetssökande med förhinder, inte bara under de första 3 månaderna efter inskrivning. I gruppen saknar inkomst ingår 67 personer i beräkningarna och i gruppen med inkomst 57 personer. Inga signifikanta skillnader mellan grupperna.

Källa: Arbetsförmedlingens ärendeakter, ISF:s bearbetning.

I våra intervjuer med tjänstepersoner hos Arbetsförmedlingen framkommer att myndighetens registrering av en person som arbetssökande med förhinder i de allra flesta fall görs i samförstånd med den arbetssökande personen. I vår granskning av Arbetsförmedlingens ärendeakter framgår att arbetsförmedlaren ofta dokumenterar att hen är överens med personen om att registrera personen som arbetssökande med förhinder, men samtidigt har vi i vår aktstudie sett att flera personer senare har vänt sig till Arbetsförmedlingen när hen har blivit medveten om konsekvenserna av att vara registrerad som arbetssökande med förhinder.

3.2 Personer som behöver ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser

Vi bedömer att en orsak till att en person saknar inkomst efter avslaget är att det saknas tillgång till ordentligt anpassat stöd för personer som kommer från sjukpenning. Alla personer som kommer från ett avslag uppfyller inte kraven för att kunna få arbetslöshetsersättning. Dessa personer kan då behöva ta del av arbetsmarknadspolitiska program för att ha en fortsatt försörjning från trygghetsystemen.

Ett skäl till att en person som inte kan återgå i arbete efter avslaget behöver skriva in sig hos Arbetsförmedlingen är att myndigheten kan anvisa en person att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program för att stärka hens möjligheter att få eller behålla ett arbete. Det ger även möjligheter till inkomst eftersom ett deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan ge personen ersättning i form av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

Det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.⁵⁰ I denna verksamhet ingår arbetsmarknadspolitiska program, alltså insatser som syftar till att förbättra personens möjligheter att få eller behålla ett arbete.⁵¹ Arbetsförmedlingen beslutar om anvisning till program, det vill säga att erbjuda en person att ta del av ett program.⁵² Arbetsförmedlingen får bara anvisa en person till ett arbetsmarknadspolitiskt program om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Anvisningen ska endast göras om den är lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.⁵³

Vår granskning visar att det stöd som Arbetsförmedlingen erbjuder personer i omställning varierar och att alla personer som behöver inte erbjuds ett program i direkt anslutning till avslaget. Det kan bero på variationer i Arbetsförmedlingens tillämpning, men också på personernas olika behov av stöd, som kan vara svåra att möta. Det är ibland långa väntetider till de arbetsmarknadspolitiska programmen och väntetiderna varierar mellan kontoren.

⁵⁰ 1 § förordningen (2022:811) med instruktion till Arbetsförmedlingen.

⁵¹ 9 § första stycket förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁵² 5 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵³ 9 § tredje stycket förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Det finns även i övrigt vissa villkor för anvisning i vissa program som kan medföra att personer som var inskrivna i program innan de påbörjade perioden med sjukpenning saknar inkomst.

3.2.1 Tillgången till stöd som ges till personer i omställning varierar

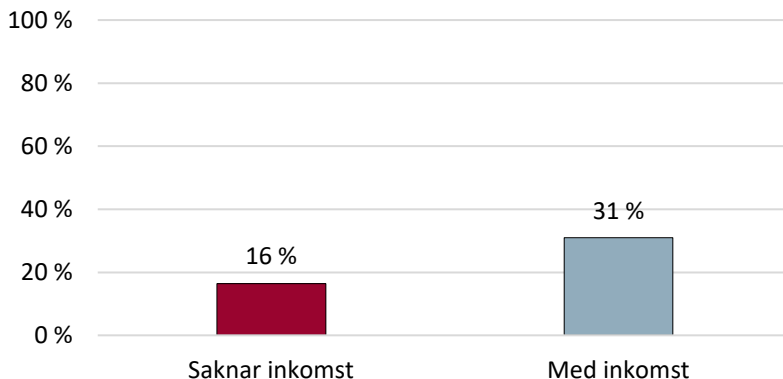
I vår intervjustudie framgår att arbetsförmedlare upplever att de oftare har svårare att bedöma vilket stöd som personer med psykiska sjukdomar har, än vilket behov av stöd som personer med fysiska sjukdomar har.

En form av stöd som Arbetsförmedlingen ger kan exempelvis vara att identifiera yrken som den arbetssökande personen har medicinska förutsättningar att kunna utföra. Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd kan arbetsförmedlare i arbetssökandes handlingsplan dokumentera bland annat sin arbetsmarknadspolitiska bedömning. De dokumenterar också vilket eller vilka yrken den arbetssökande ska fokusera på.⁵⁴

Det finns personer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och som saknar inkomst som av olika skäl kan ha särskilda svårigheter att ta del av Arbetsförmedlingens stöd. Dessa personer kan behöva ställa om till andra arbetsuppgifter och yrken än sådan som hen har erfarenhet av. Vår granskning av ärendeakter visar att en större andel av de som har inkomst, än av de som saknar inkomst, tycks gå in i en sådan omställningsprocess och har i sin handlingsplan inskrivet att de ska söka andra typer av arbeten än sådana som de tidigare har arbetat med. För cirka 31 procent av de personer som har inkomst framgår det av handlingsplanen att de ska söka andra typer av arbeten. Bland de som saknar inkomst framgår detta endast för cirka 16 procent (figur 10).

⁵⁴ Arbetsförmedlingen, *Arbetssökandes handlingsplan*, Handläggarstöd version 21. AFHS /2012, s. 6.

Figur 10 Andel där det av handlingsplanen framgår att hen ska söka andra typer av arbeten än sådana som de tidigare har arbetat med



Anm.: Statistiskt signifikant skillnad mellan grupperna, $p < 0,001$.

Källa: Arbetsförmedlingens ärendeakter, ISF:s bearbetning.

3.2.2 Alla personer som behöver erbjuds inte att delta i program

Vår registerstudie visar att det var 3 254 personer som fick avslag efter en period med sjukpenning som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen efter avslaget.

72 procent av personerna som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen har inkomst i form av arbetslöshetsersättning eller ersättning från deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Det är totalt 53 procent av dessa som enbart har inkomst i form av arbetslöshetsersättning och 12 procent som enbart har ersättning från deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Det är 7 procent som har en kombination av arbetslöshetsersättning och ersättning från deltagande i program. Det visar att sammanlagt 19 procent av de personer som skriver in sig hade ersättning från deltagande i program (tabell 7).

Tabell 7 Andel personer som har inkomst respektive saknar inkomst hos Arbetsförmedlingen fördelat på typ av inkomst

<i>Inkomst</i>	<i>Andel</i>
<i>Saknar inkomst</i>	28 %
<i>Har inkomst</i>	72 %
– Har enbart arbetslöshetsersättning	53 %
– Har enbart ersättning från deltagande i program	12 %
– Har båda	7 %

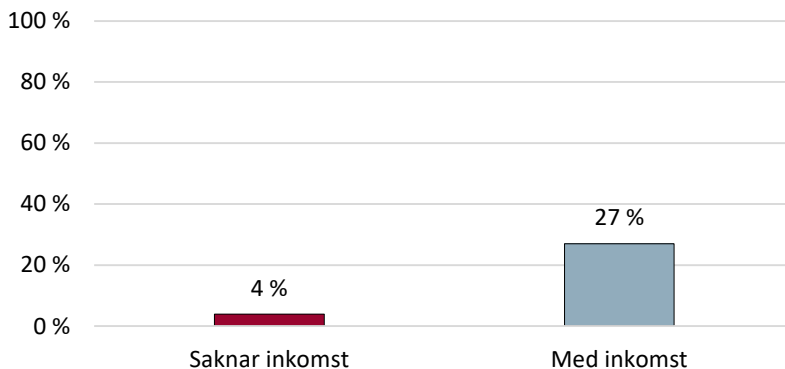
Anm.: I beräkningarna ingår totalt 3 254 personer, dels 926 personer som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen som saknade inkomst, dels 2 328 personer som enbart har inkomst från deltagande i program eller arbetslöshetsersättning.

Källa: Registerdata från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

Vår aktstudie visar på samstämmiga resultat med vår registerstudie. Det var totalt 72 procent av de personer som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen som hade inkomst. Om vi ställer andelen personer som hade ersättning från deltagande i arbetsmarknads-politiska program, 19 procent, i relation till andelen personer som hade inkomst, 72 procent, får vi 26 procent.

I aktstudien var det 27 procent som skrivits in i något arbetsmarknads-politiskt program inom 3 månader från avslaget (figur 11).

Figur 11 Andel personer som skrivits in i program inom 3 månader



Anm.: Statistiskt signifikant skillnad mellan grupperna, $p < 0,001$.

Källa: Arbetsförmedlingens ärendeakter, ISF:s bearbetning.

Det finns olika typer av arbetsmarknadspolitiska program. Den som deltar i ett kan få aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

Ett av dessa program är jobb- och utvecklingsgarantin som finns för de vars dagar med arbetslöshetsersättning har förbrukats eller som har varit arbetslösa länge.

Ett annat arbetsmarknadspolitiskt program som Arbetsförmedlingen har heter Rusta och matcha. Programmet har som mål att den arbetsökande deltagaren ska komma i arbete eller utbildning på kortast möjliga tid. En arbetsökande som Arbetsförmedlingen bedömer står antingen för nära arbetsmarknad eller för långt ifrån arbetsmarknaden är inte aktuell för programmet.

Ett annat program som fanns vid tidpunkten för vår granskning var introduktion till arbete. Det har från hösten 2023 ersatts av ett nytt program som heter steg till arbete. Introduktion till arbete riktar sig till arbetsökande personer som inte är redo att matchas mot ett arbete eller mot studier. Syftet med programmet är att förbereda personen på arbete, studier eller andra insatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda.

I våra intervjuer berättar arbetsförmedlarna att flera faktorer spelar in när de bedömer om en arbetsökande person ska erbjudas ett arbets-

marknadspolitiskt program, utöver att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Detta gäller särskilt andra program än de så kallade garantiprogrammen, i vilka till exempel jobb- och utvecklingsgarantin ingår. Faktorer som kan spela in är om den arbetssökande tillhör en grupp som myndigheten prioriterar och om det finns medel i budgeten för att erbjuda programmet. Det kan därför vara av avgörande betydelse *när* en arbetssökande person behöver ett program.

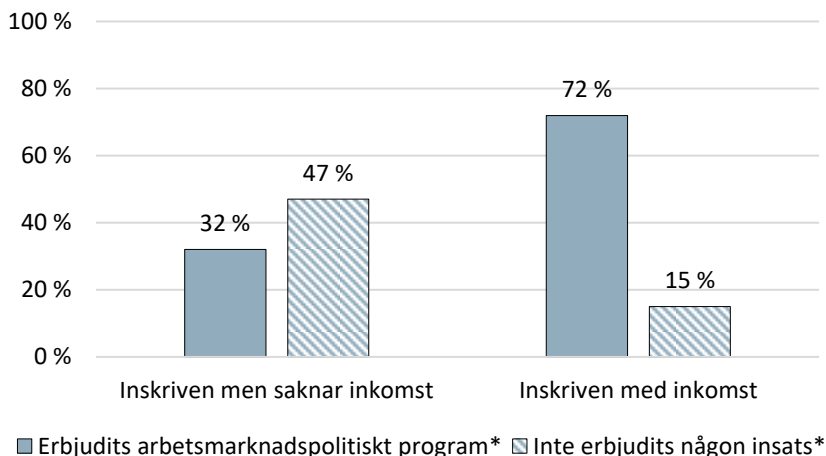
I våra intervjuer framkommer att Arbetsförmedlingen i olika perioder har prioriterat till exempel långtidsarbetslösa, korttidsarbetslösa eller kvinnor med invandrarbakgrund. Enligt arbetsförmedlarna erbjuder Arbetsförmedlingen program till många när det finns medel i budgeten för det. Om medlen sedan tar slut kan en del personer behöva avbryta ett påbörjat program.

Av vår intervjustudie framkommer att det ibland är långa väntetider till de arbetsmarknadspolitiska programmen och att väntetiderna varierar mellan kontoren. Hur länge en person behöver ha varit arbetssökande innan arbetsförmedlarna får erbjuda vissa program varierar mellan två månader och ett år, beroende på vilket kontor som personen har varit i kontakt med.

Vår aktstudie visar att nästan hälften, 47 procent, av personerna som saknar inkomst efter avslaget inte fick något erbjudande om att delta i någon arbetsmarknadspolitisk eller annan insats från Arbetsförmedlingen, under hela den uppföljningsperiod som vi har granskat. Motsvarande andel bland de som har inkomst är betydligt lägre, 15 procent.

Vår aktstudie visar att det på motsvarande sätt är en mindre andel av de som saknar inkomst än av de som har inkomst som erbjuds att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program under hela uppföljningsperioden. Detta gäller alla olika former av insatser. Arbetsmarknadspolitiska program har erbjudits till cirka 72 procent av de arbetssökande som har inkomst och till cirka 32 procent av de som saknar inkomst under uppföljningsperioden.

Figur 12 Andel som erbjudits insats hos Arbetsförmedlingen under hela uppföljningsperioden i aktstudien



Anm.: Statistiskt signifikant skillnad mellan grupperna, $p < 0,001$.

Källa: Arbetsförmedlingens ärendeakter, ISF:s bearbetning.

Det kan finnas flera orsaker till att en person inte erbjuds att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det kan också mycket väl vara så att även om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat och personen har ett stort behov av en viss insats så erbjuds hen inte att delta i denna. Vår intervjustudie visar att arbetsförmedlare upplever att det inte finns program och insatser som passar alla de personer som kommer från sjukförsäkringen. Det gäller de som fortfarande i högre grad besväras av sjukdom och därför är osäkra på sin arbetsförmåga och på vilka jobb och arbetsuppgifter som de klarar av. Det kan också bero på tillfälliga hinder. Ett sådant är att medlen i budgeten för det aktuella programmet är begränsade. Ett annat är att personen inte tillhör en grupp som myndigheten prioriterar för tillfället.

3.2.3 Alla vill inte delta i erbjudet program

Även om en person erbjuds att delta i ett program hos Arbetsförmedlingen är det inte alla som tackar ja. Bland personerna som saknar inkomst och som har erbjudits en insats har cirka 31 procent avstått från att delta. Motsvarande andel bland de personer som har inkomst är cirka 17 procent av de som erbjudits en insats (tabell 8).

Tabell 8 Andel personer som har erbjudits ett arbetsmarknadspolitiskt program och som har avstått erbjudet program av de som saknar respektive har inkomst

<i>Erbjudna</i>	<i>Saknar inkomst</i>	<i>Har inkomst</i>
Blivit erbjuden arbetsmarknadspolitiskt program eller insats *	53 %	85 %
Andel av de som blivit erbjuden insats som avstått **	31 %	17 %
Andel av de som avstått insats som gjort det av hälsoskäl	77 %	86 %
Totalt antal i urvalet	158	155

Anm.: * Statistiskt signifikanta skillnader mellan grupperna: Blivit erbjuden program eller insats p-värde: <0,001, ** avstått insats p-värde: 0,009.

Källa: ISF:s aktstudie av Arbetsförmedlingens ärenden, ISF:s bearbetning

Vår granskning tyder på att Arbetsförmedlingen inte heller alltid känner till att personen kommer från avslag på sjukpenning. Detta kan vara en ytterligare en anledning till att personen inte erbjuds ett program.

3.2.4 Personer som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin kan inte alltid återgå i programmet direkt

Att vara sjukskriven i mer än 1 år kan medföra svårigheter för de personer som var inskrivna i programmet jobb- och utvecklingsgarantin när de påbörjade sin sjukpenningperiod.

En grundläggande förutsättning för att få delta i det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin är att personen är inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Programmet är till för den som har varit arbetslös länge. En person får anvisas att

delta i programmet om personens dagar med arbetslöshetsersättning har tagit slut.⁵⁵

En person kan delta i jobb- och utvecklingsgarantin fram tills dess att hen får rätt till arbetslöshetsersättning, börjar jobba, studera eller behöver vara frånvarande av något annat skäl, till exempel sjukdom.⁵⁶ Men ersättningen är begränsad till 450 dagar för den som är 25 år eller äldre och deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning (till exempel arbetsvillkoret).⁵⁷

Den som har skrivits ut ur jobb- och utvecklingsgarantin på grund av sjukfrånvaro kan gå med i programmet igen, under förutsättning att avbrottet i programmet har varat i högst ett år.⁵⁸ Hen får då samma aktivitetsstöd som om hen inte hade lämnat garantin.⁵⁹

Om avbrottet har varat i längre tid än ett år, till exempel på grund av att personen har haft sjukpenning, kan personen alltså inte delta i jobb- och utvecklingsgarantin igen. Då krävs att personen uppfyller ett nytt arbetsvillkor eller är inskriven hos Arbetsförmedlingen i minst 14 månader innan personen på nytt får anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Detta är en situation som den som har varit sjukskrivna länge och dessförinnan varit arbetslös under en längre tid kan hamna i.

Den som inte har fått arbetslöshetsersättning, till exempel för att hen inte uppfyller arbetsvillkoret, får anvisas till programmet först efter att hen har varit inskriven hos Arbetsförmedlingen och har sökt arbete eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program under minst 14 sammanhängande månader med ett avbrott på maximalt 30 sammanhängande dagar.⁶⁰

Vår registerstudie visar att 30 procent av de personer som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin när de påbörjade sin period med sjukpenning saknade inkomst efter avslaget på sjukpenning. Det är en marginellt högre andel personer jämfört med hur många som saknar inkomst totalt bland de som skrev in sig på

⁵⁵ 5 § första stycket 1 förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin (JOB).

⁵⁶ 13 § första stycket JOB.

⁵⁷ 2 kap 8 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA).

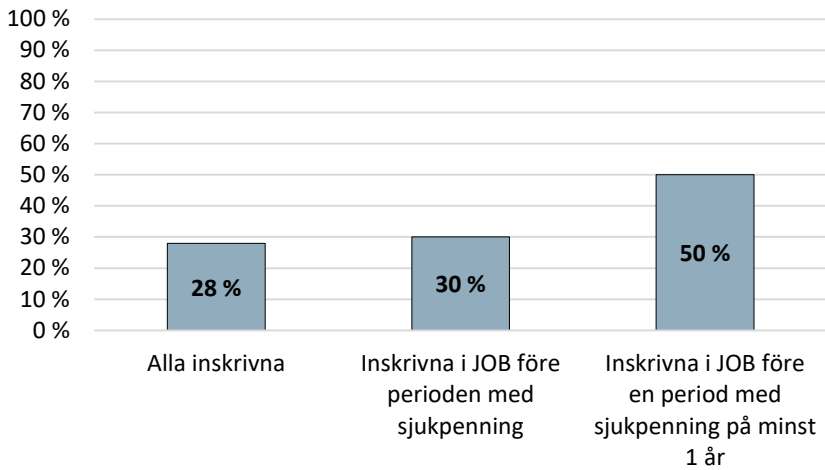
⁵⁸ 14 § JOB och 11 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar (UGA).

⁵⁹ 2 kap. 9 § FEA.

⁶⁰ 5 § första stycket 3 JOB.

Arbetsförmedlingen. Men bland de personer som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin och dessutom hade en period med sjukpenning över 1 år var det betydligt fler, 50 procent, som saknade inkomst efter avslaget (figur 13).

Figur 13 Andel personer som saknade inkomst hos Arbetsförmedlingen bland alla inskrivna och bland de som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) före sjukpenningperiodens start



Anm.: I beräkningarna ingår totalt 3 254 personer, dels 926 personer som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen som saknade inkomst, dels 2 328 personer som enbart har inkomst från deltagande i program eller arbetslöshetsersättning.

Källa: Registerdata från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. ISF:s bearbetning

I vår granskning av Arbetsförmedlingens akter ser vi att 8 procent av de inskrivna hos Arbetsförmedlingen som har inkomst direkt återinskrivs i jobb- och utvecklingsgarantin. Detta är också personer som har fått avslaget innan sjukpenningperioden har passerat ett år. Denna möjlighet att åter ingå i jobb- och utvecklingsgarantin är betydligt mindre i gruppen som saknar inkomst eftersom en betydligt större andel har sjukpenningperioder längre än ett år vid avslaget.

4 Personer som inte kan ta del av arbetslöshetsförsäkringen

Det är hos Arbetsförmedlingen som en person ska skriva in sig och få stöd i arbetssökandet, men det är arbetslöshetskassorna som beslutar om hen har rätt till arbetslöshetsersättning. Till grund för beslut om arbetslöshetsersättning använder arbetslöshetskassorna uppgifter som finns hos Arbetsförmedlingen om den arbetssökande.

Att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring där ersättning lämnas under en begränsad tid mellan arbeten medför att det finns villkor om att den sökande sedan tidigare har en förankring på arbetsmarknaden och behöver ha arbetat tidigare i viss utsträckning.⁶¹ Det finns också en begränsning i hur många dagar en person maximalt kan få arbetslöshetsersättning.

En delförklaring till att en person inte får arbetslöshetsersättning efter att hen har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning är att hen vid tidpunkten för avslaget inte bedöms uppfylla arbetslöshetsförsäkringens olika villkor.

I avsnitt 4.1 undersöker vi om det finns orsaker i arbetslöshetsförsäkringens regelverk som kan försvåra för personer att få arbetslöshetsersättning. I avsnitt 4.2 undersöker vi om arbetslöshetskassornas tillämpning av regelverket och deras arbetssätt i kombination med Arbetsförmedlingens uppdrag kan bidra till att en person inte får arbetslöshetsersättning efter att hen har fått avslag på ansökan om sjukpenning.

Att arbetslöshetsersättningen administreras av arbetslöshetskassorna har inneburit en särskild utmaning i vår granskning. Vi har inte kunnat granska arbetslöshetskassornas beslut för de personer som

⁶¹ SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*, s. 27.

ingår i vår granskning (avsnitt 1.4). Men vi har intervjuat tjänstepersoner på arbetslöshetskassorna och vi har tagit del av ett antal avslagsbeslut som inte har koppling till de personer vars akter vi har granskat hos Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Det är därför svårt att avgöra i hur hög grad de orsaker som vi ser i arbetslöshetskassornas avslagsbeslut har betydelse för just de personer i vår granskning som saknar inkomst efter avslaget. Vi bedömer ändå att det är intressant att analysera regelverket och arbetslöshetskassornas tillämpning av det eftersom det kan komplettera bilden om varför personer saknar inkomst efter att de har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning.

Våra huvudsatsar i detta kapitel är följande:

- En person som får avslag efter en period med sjukpenning uppfyller inte alltid arbetslöshetsförsäkringens krav på att ha arbetat i tillräcklig omfattning.
- En person som får avslag kan ha haft arbetslöshetsersättning under en längre tid innan hen blev sjuk och har därför förbrukat de dagar med arbetslöshetsersättning som hen har rätt till.
- En person som får avslag på ansökan om sjukpenning för att hens arbetsförmåga inte bedöms vara tillräckligt nedsatt uppfyller inte alltid arbetslöshetsförsäkringens krav på att vara arbetsför.
- En person som har begärt omprövning eller överklagat avslagsbeslutet om sjukpenning kan ha svårigheter att visa sin rätt till arbetslöshetsersättning.
- En person kan riskera att gå miste om arbetslöshetsersättning eftersom arbetslöshetskassorna lägger registrerade sökandekategorier hos Arbetsförmedlingen till grund för bedömningen av om hen uppfyller kraven för arbetslöshetsersättning.
- En person informeras inte alltid av Arbetsförmedlingen om att myndighetens registreringar av sökandekategorier kan få betydelse för hens rätt till arbetslöshetsersättning.

4.1 Arbetslöshetsförsäkringens krav är inte uppfyllda

En orsak till att en person saknar inkomst i form av arbetslöshetsersättning efter att hen har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning är att hen inte uppfyller olika villkor i arbetslöshetsförsäkringen.

Det kan vara att personen inte har arbetat tillräckligt vid tidpunkten för avslaget på ansökan om sjukpenning för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Det rör personer som har arbetat kort tid innan de blev sjuka och de personer som har varit arbetslösa eller som har haft sjukpenning länge.

Det kan också vara att en person har förbrukat sina dagar med arbetslöshetsersättning eftersom hen har varit arbetslös länge och fått arbetslöshetsersättning innan perioden med sjukpenning. Det finns nämligen en gräns på 300 eller 450 dagar med arbetslöshetsersättning som maximalt får betalas ut.⁶²

Det kan även handla om att vissa personer inte bedöms vara arbetsföra inom arbetslöshetsförsäkringen, samtidigt som Försäkringskassan har bedömt att deras arbetsförmåga inte är nedsatt i tillräcklig grad för att beviljas sjukpenning. Vi ser också att arbetslöshetskassornas bedömning av arbetsförheten kan påverkas när en person i en omprövningsituation, eller i samband med ett överklagande av ett sjukpenningärende, anger att hen är för sjuk för att arbeta.

4.1.1 Personer som inte har arbetat i tillräcklig utsträckning

Vi har visat i vår tidigare rapport att bland de personer som har störst risk att sakna inkomst efter ett avslag finns unga och personer som på grund av sjukdom eller arbetslöshet inte har arbetat på länge. Vi såg också att de personer som var födda i ett annat land än Sverige hade en något högre risk.⁶³

En orsak till att vissa personer inte har rätt till arbetslöshetsersättning är att de inte har arbetat tillräckligt mycket för att uppfylla arbetsvillkoret. Även en person som har haft sjukpenning länge i kombination

⁶² 22 § första stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

⁶³ ISF, *Utan inkomst efter avslag*. Rapport 2023:4, s. 37.

med att hen inte arbetade före perioden med sjukpenning kan riskera att inte längre uppfylla villkoren för arbetslöshetsersättning.

Personer som inte har arbetat tillräckligt mycket när de påbörjade sin period med sjukpenning

En person som inte kan arbeta för att hen är sjuk kan få kompensation för en del av den inkomstförlust som detta innebär genom sjukpenning. En person som är arbetslös kan få arbetslöshetsersättning om hen uppfyller det så kallade arbetsvillkoret. Det innebär att personen ska ha arbetat i tillräckligt stor utsträckning under en sammanlagd period på 12 månader innan hen blev arbetslös.⁶⁴

När Försäkringskassan ska beräkna personens sjukpenning utgår myndigheten från den inkomst av arbete som personen kan antas få under ett år framåt i tiden.⁶⁵ Men det arbetsvillkor som ligger till grund för arbetslöshetsersättning baseras i stället på den tid som personen har arbetat bakåt i tiden, som utgångspunkt under de senaste tolv månaderna.⁶⁶ Det innebär att det kan finnas personer som inte har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning innan de blev sjuka och fick sjukpenning, vilket kan vara en orsak till att en person saknar inkomst efter ett avslag på ansökan om sjukpenning.

Personer som inte längre uppfyller villkoret om att ha arbetat i tillräckligt stor utsträckning

I vår tidigare rapport visade vi att personer som hade varit arbetslösa länge hade högre risk att sakna inkomst efter avslaget.⁶⁷

En orsak till att det finns personer som inte längre uppfyller villkoret om att ha arbetat i tillräckligt stor utsträckning när de får avslag på sin ansökan om sjukpenning, är att det finns en övre gräns för hur länge en person som har sjukpenning fortfarande kan omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Tid med sjukdom får hoppas över när arbetsvillkorets period i arbetslöshetsersättning ska bestämmas, men det finns en övre gräns för hur lång sådan tid som får hoppas över. Maximalt 5 år där personen inte har arbetat får hoppas över.

⁶⁴ 12 § första stycket ALF.

⁶⁵ 25 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB).

⁶⁶ 12 § första stycket och 25 § första stycket ALF.

⁶⁷ ISF, Rapport 2023:4, s. 37.

Även perioder med andra förmåner som exempelvis föräldrapenning får hoppas över.⁶⁸

Den övre gräns som finns inom arbetslöshetsförsäkringen för hur länge en person kan vara utan arbete för att hen ska fortsätta kunna ha rätt till arbetslöshetsersättning medför att ju längre en person har sjukpenning, desto mer ökar risken för att hen inte uppfyller arbetslöshetsförsäkringens krav på att ha arbetat i tillräcklig utsträckning vid tidpunkten för avslaget. Särskilt den person som har haft perioder med arbetslöshet före att hen påbörjade sin period med sjukpenning kan riskera att ha förbrukat antalet dagar som den överhoppningsbara tiden gäller.

En person som är inskriven hos Arbetsförmedlingen och som inte uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning är, för att få inkomst, hänvisad till deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och ersättning därifrån.

Vår registerstudie visar att andelen personer som har ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program är större bland de personer som har en sammanlagd tid på över 5 år med sjukpenning eller inskrivningstid hos Arbetsförmedlingen, jämfört med de personer som har en sammanlagd period på under 5 år. Det är 18 procent av de personer som har en sammanlagd tid på över 5 år som enbart har ersättning för deltagande i program jämfört med 8 procent av de personer som har en sammanlagd period på under 5 år. Det visar att det kan finnas personer här som inte får arbetslöshetsersättning på grund av att de inte har arbetat i tillräcklig utsträckning.

⁶⁸ 16–17 §§ ALF.

Tabell 9 Andel personer som har inkomst respektive inte inkomst hos Arbetsförmedlingen. Fördelning på inkomsttyp och total sammanlagd tid med sjukpenning eller inskrivning hos Arbetsförmedlingen

<i>Inkomst</i>	<i>Totalt</i>	<i>Haft sjukpenning och/eller har varit inskriven i mindre än 5 år</i>	<i>Haft sjukpenning och/eller har varit inskriven i mer än 5 år</i>
<i>Andel som saknar inkomst</i>	28 %	25 %	34 %
<i>Andel som har inkomst</i>	72 %	75 %	66 %
– Har enbart arbetslöshetsersättning	53 %	60 %	41 %
– Har enbart ersättning för deltagande i program	12 %	8 %	18 %
– Har båda	7 %	7 %	7 %

Anm.: I beräkningarna ingår totalt 3 254 personer, dels 926 personer som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen som saknade inkomst, dels 2 328 personer som enbart har inkomst från deltagande i program eller arbetslöshetsersättning.

Källa: Registerdata från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, ISF:s bearbetning.

4.1.2 En person kan få arbetslöshetsersättning i ett visst maximalt antal dagar

Att en person redan har fått maximalt antal dagar med arbetslöshetsersättning kan vara en orsak till att hen saknar inkomst efter ett avslagsbeslut om sjukpenning. Det finns en begränsning i hur många dagar en person som uppfyller arbetsvillkoret kan få arbetslöshetsersättning innan hen behöver uppfylla ett nytt arbetsvillkor. En person kan normalt få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen som längst under 300 dagar. Den som har barn under 18 år har rätt till ersättning under en längre period, som längst under 450 dagar. I ersättningsperioden räknas dagar med aktivitetsstöd in.⁶⁹

⁶⁹ 22 § första och andra stycket ALF.

En orsak till att en person saknar arbetslöshetsersättning kan vara att hen är återvändare från arbetslöshetsförsäkringen. Personen kan ha haft långa perioder med olika typer av stöd från Arbetsförmedlingen innan hen påbörjade sin period med sjukpenning. Det kan leda till att personen redan har förbrukat en majoritet av sina ersättningsdagar när hen återvänder till arbetslöshetsförsäkringen. Att det finns en sådan andel personer framgår av vår tidigare rapport, av vår redovisning av registerstudien i avsnittet ovan och tabell 9.

4.1.3 Personer som varken uppfyller villkoren inom sjukpenning eller arbetslöshetsersättningen

Regelverken om sjukpenning respektive arbetslöshetsersättning utgår från att en person inte kan få sjukpenning samtidigt som personen får arbetslöshetsersättning. I tidigare förarbeten har frågan om samordning av försäkringssystemen behandlats. Där uttalades att hel sjukpenning och hel dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen inte kan ges samtidigt, eftersom det i första fallet förutsätts att den försäkrade är arbetsoförmögen och i det andra fallet förutsätts att hen är arbetsför.⁷⁰

För att ha rätt till sjukpenning ska personens arbetsförmåga vara nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom.⁷¹ För att ha rätt till arbetslöshetsersättning ska personen vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan.⁷²

Lagstiftarens intention att en person inte ska kunna ha rätt till de olika ersättningarna samtidigt är rimlig, men samtidigt kan regelverkens konstruktion medföra att personer vare sig uppfyller villkoren inom sjukpenning eller villkoren för arbetslöshetsersättningen. Det kan dels bero på att inom sjukpenning ska det uttryckligen bortses från sociala faktorer som sätter ner arbetsförmågan⁷³, dels att den arbetsmarknad som prövningen ska göras mot inom arbetslöshetsförsäkringen är snävare än motsvarande inom sjukpenningen. Men det kan också bero på att en person som inte håller med om Försäkringskassans bedöm-

⁷⁰ Prop. 1982/83:3, *Regeringens proposition om samordningsfrågor inom det socialpolitiska bidragssystemet*, s. 68.

⁷¹ 27 kap. 2 § första stycket SFB.

⁷² 9 § 1 ALF.

⁷³ 27 kap. 3 § SFB.

ning om att hens arbetsförmåga inte är tillräckligt nedsatt kan ha svårt att samtidigt visa att hen är tillräckligt arbetsför för att kunna ha rätt till arbetslöshetsersättning. Det kan vara orsaker till att en person saknar inkomst efter ett avslag.

Sociala faktorer kan påverka om en persons bedöms vara arbetsför eller inte

Inom sjukpenning ska det, som vi nämner ovan, bortses från sociala faktorer som sätter ner arbetsförmågan. Hos Arbetsförmedlingen och inom arbetslöshetsförsäkringen finns möjlighet att kunna beakta vissa men förmodligen inte alla sådana faktorer, i bedömningen av ett lämpligt arbete. Det kan medföra att personer på grund av arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala eller liknande förhållanden riskerar att sakna inkomst efter ett avslag om sjukpenning.

Förarbetena anger i sammanhanget bland annat följande:

Enligt regeringens uppfattning är det viktigt för att tilltron till socialförsäkringssystemet och dess legitimitet skall bibehållas att det försäkringsrättsliga sjukdomsbegreppet tillämpas så att det förbehålls de personer som uppfyller vissa uppställda kriterier. Det är angeläget att motverka att ersättning från sjukförsäkringen utges för sociala och generella livsproblem utan att en utvidgning av det försäkringsrättsliga sjukdomsbegreppet har skett genom domstolspraxis eller lagändring.⁷⁴

Någon motsvarande uttrycklig begränsning finns inte när det gäller orsaker till en eventuell bristande arbetsförhet vid prövningen av rätt till arbetslöshetsersättning.

Prövningen görs mot olika arbetsmarknad

Regelverken för sjukpenning och arbetslöshetsersättning skiljer sig åt när det gäller vilken arbetsmarknad som prövningen av arbetsförmåga respektive arbetsförhet görs mot. Mycket talar för att den arbetsmarknad som prövningen ska göras mot inom arbetslöshetsförsäkringen är snävare än motsvarande inom sjukpenningen. Det kan förklaras av systemens olika syften, som både påverkar lagstiftningens utformning och hur den tillämpas. Oavsett motiven bakom är det en skillnad

⁷⁴ Prop. 1994/95:147, *Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension för gifta*, s. 21.

mellan systemen som kan bidra till att personer saknar inkomst efter ett avslag om sjukpenning.

Vad arbetsförmågan eller arbetsförheten ska bedömas mot har stor betydelse för personer som kommer till Arbetsförmedlingen och arbetslöshetsförsäkringen från en period med sjukpenning. Personerna kan fortfarande ha en mer eller mindre begränsad arbetsförmåga eller arbetsförhet på grund av sjukdom.

Inom sjukpenning ska prövningen av rätt till ersättning efter dag 180 som huvudregel göras mot normalt förekommande arbete.⁷⁵ Det gäller även för arbetslösa från den första dagen.⁷⁶ I rättspraxis har om begreppet normalt förekommande arbete konstaterats att

- det ska röra sig om ett vanligt arbete på arbetsmarknaden
- den försäkrades arbetsförmåga ska kunna tas till vara i full eller närmast full omfattning,
- arbetet ska innebära krav på normal prestation, och arbetet ska inte kräva någon anpassning annat än möjligtvis i ringa omfattning.

Bedömningen påverkas inte av om ett sådant arbete finns tillgängligt eller inte. Men prövningen ska vara verklighetsförankrad och Försäkringskassan ska ta hänsyn till förhållandena på arbetsmarknaden i stort, samt anpassa prövningen efter hur arbetsmarknaden förändras över tid. Därför ska arbetsförmågeutredningar som har gjorts av Arbetsförmedlingen vara vägledande även för Försäkringskassans bedömning.⁷⁷

Sedan den 1 september 2022 gäller att arbetsförmågan ska bedömas mot normalt förekommande arbeten inom en angiven yrkesgrupp.⁷⁸ Syftet med denna ändring i lagstiftningen är att tydligt och öppet visa vad arbetsförmågan egentligen prövas mot i det enskilda fallet.⁷⁹

Inom arbetslöshetsförsäkringen är det däremot inte lika klart vad bedömningen av arbetsförhet ska göras i förhållande till. Frågan har inte fått samma uppmärksamhet i lagstiftning, förarbeten eller praxis

⁷⁵ 27 kap. 48 § första stycket SFB.

⁷⁶ Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, s. 59.

⁷⁷ HFD 2018 ref 51 (I och II).

⁷⁸ 27 kap. 48 § första stycket SFB.

⁷⁹ Prop. 2020/21:171, *Angiven yrkesgrupp – åtgärder för en begriplig sjukförsäkring*, s. 10.

som inom socialförsäkringen. Enligt tidigare förarbeten till arbetslöshetsförsäkringen innebär kravet på arbetsförhet att sökanden ska kunna prestera ett normalt arbetsresultat i ett lämpligt arbete för personen.⁸⁰

Men lagstiftningen har ändrats sedan dess och kravet på att söka och vara beredd att anta lämpliga arbeten är inte längre ett allmänt villkor för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Numera är det bestämmelserna om sanktioner när en person missköter sitt arbetssökande som nämner lämpligt arbete.⁸¹

Föarbetena till nuvarande bestämmelser om arbetslöshetsersättning understryker att det klart bör framgå vad som förväntas av den sökande och att de allmänna villkoren därför endast bör innehålla krav av grundläggande karaktär som kan uppfyllas från och med den första arbetslösa dagen. Det är därmed inte längre ett allmänt villkor att vara aktivt arbetssökande, men det ska leda till en sanktion för en sökande som inte aktivt söker lämpliga arbeten.⁸² Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har föreskrifter om lämpligt arbete för den som söker arbetslöshetsersättning. Där framgår bland annat vad som ska beaktas vid bedömningen av vad som är lämpligt arbete och olika typer av hinder, exempelvis medicinska hinder.⁸³ Det framgår att vid bedömningen av vad som är lämpligt arbete ska arbetslöshetskassan ta hänsyn till hälsa. Men medicinska hinder ska personen styrka med ett läkarutlåtande, om det inte är uppenbart obehövligt.⁸⁴

Arbetsmarknadsbegreppet i sjukpenning och i arbetslöshetsförsäkringen har problematiserats i en rättsvetenskaplig artikel. Författarna menar att arbetslöshetsförsäkringens arbetsförhet inte ska bedömas mot lämpligt arbete, eller mot en arbetsmarknad som är specifik och lämplig för individen. Bedömningen ska snarare göras mot en mer abstrakt arbetsmarknad. Men det betyder inte, enligt författarna,

⁸⁰ Prop. 1973:56, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m.*, s. 177.

⁸¹ 43–44 §§ ALF.

⁸² Prop. 2012/13:12, *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*, s. 23 och 24.

⁸³ 1–3 §§ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om lämpligt arbete (IAFFS 2015:3).

⁸⁴ 7 § IAFFS 2015:3.

att det är samma arbetsmarknadsbegrepp som ska tillämpas i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.⁸⁵

Författarna konstaterar att det på vissa sätt skulle ha varit fördelaktigt om försäkringarna var samordnade men understryker samtidigt att vilken arbetsmarknad prövningen görs emot får olika effekter i de olika försäkringarna. En vid arbetsmarknad i sjukförsäkringen innebär högre krav för att ha rätt till sjukpenning, medan en vid arbetsmarknad i arbetslöshetsförsäkringen innebär lägre krav för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Harmoniserade arbetsmarknadsbegrepp skulle dessutom påverka såväl sjukförsäkringens som arbetslöshetsförsäkringens möjligheter att reglera konjunkturen. Det finns därför viktiga skäl för att det är olika arbetsmarknader som prövningen ska göras mot i respektive försäkring. Men den osäkerhet som i dag råder om arbetslöshetsförsäkringens arbetsmarknadsbegrepp är inte önskvärd. Författarna menar därför att det är viktigt att ytterligare rättsutveckling sker.⁸⁶

Personen som ansöker om ersättning har bevisbördan

Inom både sjukpenningen och arbetslöshetsförsäkringen gäller att den person som ansöker om ersättning har bevisbördan när det gäller att visa att hen uppfyller villkoren för ersättningen.⁸⁷

Med beviskrav menas vilken grad av säkerhet som krävs för att något ska anses bevisat. Vem som har bevisbördan och vilket beviskrav som gäller framgår ibland av författning och i andra fall av rättspraxis. Bevisbördan påverkas också av vilken skyldighet och möjlighet beslutsinstansen har att reda ut oklarheter och inhämta utredning. För att ha rätt till sjukpenning ska den försäkrade *göra sannolikt* att hens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom.⁸⁸ Det är ett relativt lågt ställt beviskrav.

Om Försäkringskassan avslår ansökan om sjukpenning på grund av att personen inte bedöms ha nedsatt arbetsförmåga i tillräcklig

⁸⁵ Enqvist, L. och Mannelqvist, R., Mellan stolarna och utanför systemen – En rättsvetenskaplig analys av begreppen arbetsförmåga och arbetsförhet i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. *Nordisk socialrättslig tidskrift*, 25–26, 2020, s. 20–22.

⁸⁶ Enqvist L. och Mannelqvist R., s. 20–22.

⁸⁷ 27 kap. 25 § första stycket, 110 kap. 4 § SFB, HFD 2013 ref. 50 samt 47 § första stycket ALF och Kammarrätten i Stockholms (KRNS) dom den 28 april 2022 i mål nr 5584–21.

⁸⁸ HFD 2022 ref. 47 men även dessförinnan pekade rättspraxis på ett sådant beviskrav, se Lindkvist G., *Bevisfrågor i förvaltningsprocessen*, 2019, s. 97–99.

omfattning, ska personen kunna anmäla sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och ansöka om arbetslöshetsersättning. Men för att få arbetslöshetsersättning ska personen visa, det vill säga *göra sannolikt*, att hen är arbetsför.⁸⁹ Hen ska då i princip visa det motsatta till vad hen försökte visa hos Försäkringskassan. Det kan till och med vara så att hen fortfarande försöker visa nedsatt arbetsförmåga om hen har begärt omprövning av eller överklagat Försäkringskassans beslut.

Det finns två avgöranden från Hösta förvaltningsdomstolen (HFD) som ger uttryck för att en person kan söka sjukpenning och ersättning från arbetslöshetsförsäkringen parallellt, och att det ena inte utesluter det andra.

I rättsfallet RÅ 2007 ref. 8 konstaterades att arbetslöshetskassan inte hade haft rätt att återkräva arbetslöshetsersättning från en person som hade fått både sjukpenning och arbetslöshetsersättning för samma period. Personen hade fått sjukpenning först efter att hen hade begärt omprövning av Försäkringskassans beslut att dra in sjukpenningen. Enbart den omständigheten att en mottagare av arbetslöshetsersättning har begärt omprövning alternativt överklagat ett beslut av Försäkringskassan att inte betala ut sjukpenning innebär inte att hen kunde anses vara i ond tro.

I rättsfallet HFD 2015 not 38 konstaterades att det inte fanns grund för att utesluta en person från medlemskap i arbetslöshetskassan. Personen hade fått arbetslöshetsersättning samtidigt som hen hade fått förebyggande sjukpenning för eftervård. Först efter att Arbetsförmedlingen hade uppmärksammat att dubbla ersättningar betalats ut hade det rättats till. Det var ostridigt att hen varit arbetsför aktuella dagar (rätt till förebyggande sjukpenning förutsätter inte att arbetsförmågan är nedsatt). Men frågan var om personens deltagande i behandlingen hade utgjort hinder att söka eller att ta ett arbete under de aktuella dagarna och att hen därmed hade angett felaktiga uppgifter på kassakorten. HFD ansåg att personen inte hade angett felaktiga uppgifter eftersom behandlingen hade kunnat förläggas till en tid då hen inte arbetade enligt intyg.

Det finns vidare ett avgörande från en kammarrätt där domstolen har uttalat att en begäran om omprövning av Försäkringskassans beslut

⁸⁹ 9 § och 47 § första stycket ALF; KRNS mål nr 5584–21.

om avslag på ansökan om sjukpenning inte ska påverka rätten till ersättning om övriga förutsättningar för ersättning är uppfyllda.⁹⁰

I en rättsvetenskaplig artikel, där författarna har gjort en genomgång av förvaltningsrättsdomar, konstateras att arbetslöshetskassorna och domstolarna lägger stor eller utslagsgivande vikt vid

- om den enskilde även sökt sjukpenning eller begärt omprövning av Försäkringskassans beslut att avslå ansökan om sjukpenning
- den försäkrades egen uppfattning om att det finns en sjukdom som sätter ner arbetsförmågan.

Genomgången visar även ett exempel på det motsatta där förvaltningsrätten menade att det saknade betydelse vid prövningen av rätt till arbetslöshetsersättning att den enskilde även prövades för rätt till sjukpenning. Hänvisning gjordes då till ovan nämnda kammarrättsfall.⁹¹

En orsak till att en person saknar inkomst efter avslag på sin ansökan om sjukpenning kan därför vara att regelverken för sjukpenning respektive arbetslöshetsersättning skiljer sig åt. Att personen har bevisbördan för att visa att hen har rätt till sjukpenning respektive arbetslöshetsersättning kan innebära särskilda svårigheter för personerna att ta tillvara sina rättigheter och det återkommer vi till nedan i avsnitt 4.2.

4.2 Arbetslöshetskassornas tillämpning och arbetssätt kan påverka

En orsak till att en person som är inskriven hos Arbetsförmedlingen saknar inkomst kan vara arbetslöshetskassornas tillämpning och arbetssätt och hur det fungerar i kombination med Arbetsförmedlingens organisation och uppdrag.

⁹⁰ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6032–08.

⁹¹ Enqvist och Mannelqvist, s. 27–31.

4.2.1 Sökandekategorier kan ha en avgörande betydelse i arbetslöshetskassornas tillämpning

Det är arbetslöshetskassorna som prövar och beslutar om rätt till arbetslöshetsersättning, efter ansökan från en person. Men det är hos Arbetsförmedlingen som en person ska skriva in sig som arbets-sökande. Myndigheten ska också kontrollera att de sökande uppfyller villkoren för rätt till ersättning och underrätta arbetslöshetskassan om det kan antas att en arbetssökande inte gör det.⁹²

En orsak till att en person saknar inkomst efter avslag kan vara Arbetsförmedlingens registrering av arbetslösa i olika sökandekategorier samt vilken information som den arbetslöse personen får från Arbetsförmedlingen om vad olika registreringar kan få för betydelse för personens arbetslöshetsersättning.

Det tycks finnas en osäkerhet kring om registrering i vissa sökandekategorier ska påverka rätten till ersättning och arbetslöshetskassorna verkar bedöma detta olika. Arbetsförmedlingen verkar också ge olika tydlig information om vad som krävs för att en person ska ha rätt till arbetslöshetsersättning och vad olika registreringar kan få för betydelse för den rätten. Våra intervjuer med tjänstepersoner hos Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassor visar att det finns olika synsätt på vilket utrymme som finns för att tillåta en arbetssökande som får arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd att vänta en tid med att söka arbete eller med att aktivitetsrapportera. Det gäller särskilt under väntetid inför Arbetsförmedlingens utredning av om personen är arbetsför.

Arbetsförmedlingen registrerar alla arbetssökande med en särskild kod när de handlägger ärendet. Det finns särskilda koder för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program och där registreras kategorin automatiskt i samband med programbesluten. Övriga registreringar görs manuellt av arbetsförmedlaren. Enligt myndighetens handläggarstöd ska koden motsvara den arbetssökandes faktiska situation i fråga om sysselsättning och möjligheter att söka och ta arbete. Om den arbetssökandes situation förändras

⁹² 16 § första stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

ska myndigheten ändra sökandekategori från det datum då Arbetsförmedlingen får reda på förändringen.⁹³

Arbetsförmedlingen har använt sig av dessa registreringar av sökandekategorier i över 30 år. Det är ett sätt för myndigheten att internt kategorisera de personer som är inskrivna där, som ett led i att uppfylla sitt uppdrag. Arbetsförmedlingen har under olika perioder haft i uppdrag att minska arbetslösheten eller långtidsarbetslösheten. Även uppdrag kring deltidsarbetslösa har funnits och vissa programtyper har varit specifikt riktade till olika kategorier personer. Myndigheten använder därför registrering av sökandekategorier som ett sätt att kategorisera de inskrivna för att veta vilka kategorier som finns och vilket stöd respektive kategori kan erbjudas.⁹⁴

Handlägggarstödet beskriver vad de olika sökandekoderna betyder och vilka situationer de omfattar. Det finns framför allt tre sökandekategorier som är av intresse för denna granskning. Dessa är

- arbetssökande med förhinder
- tillfälligt arbete
- ombytessökande.

Gemensamt för dessa sökandekategorier är att en sådan registrering kan tyda på att personen inte uppfyller de allmänna villkoren för att ha rätt till arbetslöshetsersättning.⁹⁵

Om en arbetssökandes sökandekategori ändras till någon av dessa kategorier skickas automatiskt ett meddelande till arbetslöshetskassan med uppgift om att den arbetssökande är i en sökandekategori som innebär att de allmänna villkoren för att ha rätt till arbetslöshetsersättning riskerar att inte vara uppfyllda.⁹⁶ Arbetsförmedlingen ska underrätta arbetslöshetskassan om det kan antas att en arbetssökande som begär arbetslöshetsersättning inte uppfyller de allmänna villkoren.⁹⁷

⁹³ Arbetsförmedlingen, *Sökandekategorier*. Arbetsförmedlingens handlägggarstöd, version 11, beslutat 2021-02-01, s. 3.

⁹⁴ E-postmeddelande den 30 maj 2023 från en av projektets kontaktpersoner hos Arbetsförmedlingen, med svar på frågor från projektet.

⁹⁵ Arbetsförmedlingen, *Sökandekategorier*. Arbetsförmedlingens handlägggarstöd, version 11, beslutat 2021-02-01, s. 6 och 7.

⁹⁶ Arbetsförmedlingen, *Meddelanden till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning*. Arbetsförmedlingens handlägggarstöd, version 3.0, beslutat 2021-03-09, s. 12.

⁹⁷ 16 § första stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Enligt handläggargstödet ska en arbetssökande registreras utan att hänsyn tas till vilken rätt till ersättning som den tilldelade sökandekategorin kan medföra. Registreringen av sökandekategori syftar till att ge underlag för att matcha lediga jobb med arbetssökande. Enligt stödet är det också viktigt att informera den arbetssökande om de konsekvenser som olika sökandekategorier kan medföra och att myndigheten bör uppmana den arbetssökande att höra sig för hos annan myndighet vilka regler som gäller för rätten att få sociala förmåner. En arbetssökande som registreras som arbetssökande med förhinder, ska enligt handläggargstödet informeras om att noteringen kan påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om, exempelvis sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Enligt handläggargstödet ska arbetsförmedlarna dokumentera att den arbetssökande har fått sådan information.⁹⁸

Registrerad sökandekategori hos Arbetsförmedlingen ska inte påverka rätten till SGI-skydd

Att vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen är ett villkor både för att kunna få rätt till arbetslöshetsersättning och för att skydda sin rätt till SGI under arbetslöshet.⁹⁹

Högsta förvaltningsdomstolen har i två rättsfall från 2011 slagit fast att den som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen uppfyller kravet på att vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, enligt bestämmelserna om SGI-skydd.¹⁰⁰ Det ena fallet gällde en person vars tillfälliga anställning hade upphört på grund av ryggbesvär. När personen ansökte om sjukpenning var hen därför arbetslös. Hen hade tidigare skrivit in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, men hade ”avaktualiserats” hos Arbetsförmedlingen när hen fick den tillfälliga anställningen, eftersom hen hade fått en annan sökandekategori. Trots att hen inte hade anmält till Arbetsförmedlingen att anställningen hade upphört, ansåg HFD att hen uppfyllde kravet på att vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. HFD uttalade att den interna administrativa kategoriseringen av arbetssökande vid

⁹⁸ Arbetsförmedlingen, Sökandekategorier. Arbetsförmedlingens handläggargstöd, version 11, beslutat 2021-02-01, s. 3 och 4.

⁹⁹ 9 § 2 ALF och 3 § andra stycket 1 förordningen om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

¹⁰⁰ HFD 2011 not 4 och HFD 2011 not 46.

Arbetsförmedlingen inte har någon relevans i bedömningen av om den försäkrade har varit registrerad och beredd att anta ett erbjudet arbete på det sätt som krävs för SGI-skydd.¹⁰¹

I det andra fallet kom HFD till samma slutsats om en person som var registrerad som förhindrad att ta arbete på grund av sjukdom.¹⁰²

Försäkringskassan har efter HFD-fallen tydliggjort i sina styrande och stödjande dokument att koden för sökandekategori hos Arbetsförmedlingen inte får avgöra om en person uppfyller villkoren för SGI-skydd:

Arbetsförmedlingen noterar en kod för sökandekategori för alla anmälda arbetssökande. Vid utredning av om den försäkrade varit aktivt arbetssökande kan Försäkringskassan använda information från Arbetsförmedlingen om i vilken sökandekategori den försäkrade är registrerad. Arbetsförmedlingens kodning av den försäkrade kan däremot inte utan vidare ligga till grund för Försäkringskassans bedömning, av om den försäkrade ska anses vara aktivt arbetssökande. Försäkringskassan är nämligen inte bunden av kodningen av den försäkrade. Försäkringskassan måste därför göra en egen bedömning av om det finns SGI-skydd, oavsett vilken kod Arbetsförmedlingen har angett.¹⁰³

Men registrerad sökandekategori hos Arbetsförmedlingen kan påverka rätten till arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetsersättningen har inte fått samma uppmärksamhet som sjukpenning och SGI-skydd i praxis. Det finns en kammarrättsdom från 2015 om innebörden av kravet i arbetslöshetsförsäkringen på att vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Domen handlar om ramtid och en central fråga var från vilket datum personen hade anmält sig som arbetslös hos Arbetsförmedlingen. Kammarrätten hänvisar till de tidigare rättsfallen från HFD om SGI-skydd och konstaterar att det inte finns något krav i de bestämmelser som gäller att sökanden ska vara inskriven i en viss sökandekategori. Sökanden ska ha anmält sig som just arbetslös och ordalydelsen utesluter därmed till exempel den som har ett arbete. Kammarrätten ansåg att personen hade anmält sig som arbetslös då hen skrev in sig hos Arbetsförmedlingen, trots att hen då registrerades

¹⁰¹ HFD 2011 not 4.

¹⁰² HFD 2011 not 46.

¹⁰³ Försäkringskassan, *Sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*. Vägledning 2004:5, version 16, beslutad 2021-11-12, s. 123.

i en kategori för personer som hade anställning. Att hen då ännu inte var arbetslös förändrade inte bedömningen.¹⁰⁴

När en person registreras som arbetssökande med förhinder skickar Arbetsförmedlingen en underrättelse till arbetslöshetskassorna om att sökanden antagligen inte uppfyller de allmänna villkoren för arbetslöshetsersättning. Handläggarsstödet anger följande:

En sökande kan när som helst skriva in sig hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande och denne är sedan anmäld som arbetssökande till dess att hen uppger att hen inte längre vill vara inskriven som arbetssökande. Om hen under denna tid hindras från att söka arbete till exempel med anledning av sjukdom ska Arbetsförmedlingen skicka ett Af-meddelande om detta. Arbetsförmedlingen skickar alltså meddelanden till arbetslöshetskassan om den sökande har något hinder för att söka och ta arbete eller i övrigt inte uppfyller villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Det är sedan arbetslöshetskassans sak att ta ställning till om den sökande har rätt till ersättning från arbetslöshetskassan eller inte om hen ansöker om det.¹⁰⁵

Men våra intervjuer med representanter från fem arbetslöshetskassor visar att samtliga dessa arbetslöshetskassor bedömer att den som hos Arbetsförmedlingen har registrerats som arbetssökande med förhinder inte anses vara ”anmäld som arbetssökande på rätt sätt”. Detsamma gäller registreringarna, tillfälligt arbete och ombytestsökande. Rätten till ersättning faller därmed redan på den registreringen, och arbetslöshetskassan gör ingen egen bedömning av om personen är arbetsför och står till arbetsmarknadens förfogande.

Utifrån de skrivelser och beslut som vi har fått in från andra arbetslöshetskassor, verkar även andra arbetslöshetskassor än de som vi har intervjuat bedöma rätten till ersättning för personer som har registrerats som arbetssökande med förhinder på detta sätt. En av de som vi har intervjuat hänvisar till att detta synsätt har stöd i IAF:s föreskrifter och i en dom i förvaltningsrätten. Flera av de intervjuade säger också att Arbetsförmedlingen inte kontrollerar de personer som är registrerade som arbetssökande med förhinder, och att arbetslöshetskassan därför inte kan bevilja ersättning.

Våra intervjuer med representanter för Enheten för ersättningar (EGK) vid Arbetsförmedlingen bekräftar att Arbetsförmedlingen

¹⁰⁴ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 3624–14.

¹⁰⁵ E-postmeddelande den 17 april 2023 från Sveriges a-kassor med svar på fråga från ISF.

inte kontrollerar de personer som har registrerats som arbetssökande med förhinder.

Det finns domar i förvaltningsrätt från de senaste åren där domstolen tillämpar regelverket på det sätt som arbetslöshetskassorna ger uttryck för vid våra intervjuer.¹⁰⁶

Ett fall rörde en person som sedan tidigare var inskriven hos Arbetsförmedlingen med en registrerad sökandekategori som innebar att hen hade en anställning med lönebidrag. Hen hörde av sig till Arbetsförmedlingen i samband med att hen nekades fortsatt sjukpenning. Men Arbetsförmedlingen ändrade inte sökandekategorin förrän vid ett senare datum. Det framgår av det överklagade beslutet från arbetslöshetskassan att personen, enligt underrättelse från Arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassan, meddelade Arbetsförmedlingen att hen var tjänstledig av hälsoskäl redan i samband med att hen nekades fortsatt sjukpenning.

Frågan i målet var om det var rätt av arbetslöshetskassan att avslå personens ansökan om arbetslöshetsersättning för perioden efter sjukpenning då hen fortfarande stod i sökandekategorin anställning med lönebidrag, på den grunden att hen inte varit anmäld hos Arbetsförmedlingen på ett sådant sätt att hen uppfyllde grundvillkoren för rätt till ersättning. Förvaltningsrätten hänvisade till IAF:s föreskrift om att den som har avbrutit sin arbetslöshet och sedan begär ersättning på nytt ska anmäla sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Förvaltningsrätten fäste avgörande vikt vid att Arbetsförmedlingen hade meddelat arbetslöshetskassan att personen stod som arbetslös arbetssökande från ett visst datum, det vill säga det datum då sökandekategorin ändrades. När det gäller personens övriga kontakter med Arbetsförmedlingen angav förvaltningsrätten att kontakterna inte ger något stöd för att hen hade anmält sig som arbetslös arbetssökande vid någon annan tidpunkt.¹⁰⁷

Det är svårt för en person att ta tillvara sin rätt om den registrerade sökandekategorin hos Arbetsförmedlingen, och inte de faktiska förhållandena, får avgörande betydelse när arbetslöshetskassorna bedömer rätten till ersättning. Personen har inte kontroll över vilken sökandekategori som hen har registrerats i hos Arbetsförmedlingen.

¹⁰⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 2871–23 och Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr 6582–21.

¹⁰⁷ Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr 6582–21.

Att personer med vissa sökandekoder inte räknas som anmälda hos Arbetsförmedlingen, trots att de är inskrivna där, är också oförutsebart för personerna. Detta gäller särskilt med hänsyn till att de räknas som anmälda enligt bestämmelserna om SGI-skydd.

Avregistrering hos Arbetsförmedlingen kan inte överklagas

HFD har slagit fast att Arbetsförmedlingens beslut att avregistrera en person som arbetssökande inte är överklagbart. Skälet är bland annat att beslutet saknar faktisk påverkan för personen, enligt domstolen.¹⁰⁸

HFD:s ställningstagande i rättsfallet har kritiserats i en rättsvetenskaplig artikel. Författaren skriver bland annat att eftersom avregistreringsbeslutet har lett till beslutet om avstängning från ersättningsrätt, har det förstnämnda beslutet påverkat personens ekonomiska situation på ett sätt som borde ha medfört att beslutet ska gå att överklaga. Vidare konstaterar författaren att HFD också ger det faktum att personen efter en avregistrering på nytt kan registrera sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen viss betydelse. Författaren påpekar att även om personen så småningom kanske kommer att återfå sin rätt till ersättning så kommer personen ändå att gå miste om en viss ersättning för inkomstbortfall.¹⁰⁹

Arbetsförmedlingens beslut om vilken sökandekategori en inskriven person kan tillhöra är ett näraliggande exempel. Troligen kan ett sådant beslut inte överklagas, utan den möjligheten finns först i samband med att en sådan registrering påverkar arbetslöshetskassans beslut om arbetslöshetsersättning. Det kan ytterligare försvåra för personer som är i en sådan situation att ta tillvara sin rätt.

¹⁰⁸ HFD 2022 ref. 31.

¹⁰⁹ Lavin R., HFD 2022 ref. 31. Arbetsförmedlingens beslut om att avregistrera en person som arbetssökande har inte ansetts överklagbart med hänsyn till dels avsaknaden av faktisk påverkan för den enskilde, dels det uppdrag och ansvar som förmedlingen har. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2022:4, s. 637–640.

4.2.2 Arbetsförmedlingen underrättar arbetslöshetskassan även om personen har följt arbetsförmedlarens instruktioner

Det är som vi nämner tidigare hos Arbetsförmedlingen som en person ska skriva in sig och få stöd i arbetssökandet, men det är arbetslöshetskassorna som beslutar om hen har rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen har en kontrollfunktion och ska meddela arbetslöshetskassan om det kan antas att en person inte uppfyller kraven för att ha rätt till ersättning.

En person som får arbetslöshetsersättning riskerar att få en sanktion om hen inte uppfyller vissa krav. Till exempel ska personen få en sanktion om hen utan godtagbart skäl inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid eller inte aktivt har sökt lämpliga arbeten. Sanktionerna trappas upp så att personen första gången får en varning och därefter avstängning från ersättning i ett antal dagar. Dessa dagar blir fler och fler om personen fortsätter att missköta sitt ansvar. Vid ett femte fall av misskötsamhet under samma ersättningsperiod har personen inte rätt till ersättning förrän hen på nytt har uppfyllt ett arbetsvillkor.¹¹⁰ Samma sak gäller i huvudsak för den som får ersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. En skillnad är att den som får sådan ersättning inte stängs av helt utan, som mest 45 dagar. Det gäller oavsett hur många gånger som hen missköter sig.¹¹¹

När arbetslöshetskassor bedömer om en person aktivt har sökt lämpligt arbete eller inte ska de ta hänsyn till samtliga åtgärder som hen har genomfört för att ta sig ur arbetslösheten. Förutom ansökningar till arbetsgivare kan det till exempel handla om kontakter med arbetsgivare och att söka information om arbeten. Det har betydelse om de arbeten som personen har sökt är lämpliga och realistiska utifrån hens utbildning, erfarenheter och övriga kvalifikationer. Den handlingsplan som personen har upprättat tillsammans med arbetsförmedlaren är en viktig utgångspunkt vid denna bedömning.¹¹²

Vår intervjustudie visar att det förekommer att arbetsförmedlare kommer överens med en arbetssökande om att personen inte behöver söka arbeten aktivt eller aktivitetsrapportera under den tid som hen

¹¹⁰ 43 § första stycket 2 och 5, andra och tredje stycket ALF.

¹¹¹ 6 kap. 2 § FEA.

¹¹² Seger L., Lagkommentaren i Karnov till 43 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

till exempel väntar på att genomgå en utredning av sin arbetsförhet. Vår aktstudie bekräftar att det förekommer sådana överenskommelser. I 8 procent av de granskade ärendena ser vi att det fanns en sådan överenskommelse, men det framgår ingen skillnad mellan de personer som saknade respektive hade inkomst.

Alla arbetsförmedlare som vi har intervjuat har uppfattningen att det som utgångspunkt inte finns några undantag för personer i sökandekategorin *Öppet arbetslös* från kravet på att vara aktivt arbetssökande. Men vissa arbetsförmedlare anser att det ändå finns särskilda omständigheter då personer inte behöver uppfylla kravet på att aktivt söka arbete, till exempel när arbetsförhållningen utreds. En arbetsförmedlare säger så här:

I handlingsplanen har jag skrivit att det inte går att konstatera vad personen kan jobba med och att jag därför bedömer att insatsen introduktion till arbete är aktuell. Sen dröjer det lång tid innan personen kan påbörja den insatsen. Under tiden personen väntar kommer Enheten för ersättningar (EGK) och säger ”du söker inte arbete”. Personen har nämligen skrivit i sin aktivitetsrapport att ”jag väntar på start för introduktion till arbete” och hänvisat till handlingsplanen. EGK säger att ”du söker inte arbete. Du är inskriven, du måste söka arbete”, därefter skickar EGK en signal till arbetslöshetskassan om att personen inte söker arbete aktivt och då stoppar Arbetslöshetskassan utbetalningen.

EGK infördes hos Arbetsförmedlingen hösten 2019. Syftet med att införa EGK var att göra Arbetsförmedlingens handläggning mer enhetlig, rättssäker och effektiv.¹¹³ EGK har ansvar för att underrätta arbetslöshetskassan om det finns indikationer på att en arbetssökande person som får eller begär arbetslöshetsersättning missköter sitt arbetssökande eller inte uppfyller de allmänna villkoren för att ha rätt till ersättning. Om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program underrättar EGK Arbetsförmedlingens interna enhet Ersättningsprövning.¹¹⁴

IAF bedömer att EGK ger förutsättningar för att öka andelen kontroller, vilket kan öka likabehandlingen. Samtidigt bedömer IAF att det finns vissa risker. En risk är att det blir otydligt för den arbetssökande vad som förväntas av hen om den information som arbetsförmedlaren ger inte stämmer överens med EGK:s bedömningar

¹¹³ IAF, *Arbetsförmedlingens centralisering av kontrollarbetet*, Rapport 2020:8, s. 9.

¹¹⁴ IAF, *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka? Granskning av Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser och signaler*, Rapport 2021:14, s. 9.

och agerande. IAF:s granskning visar att arbetsförmedlarna har fått bristfällig information om olika förändringar inom Arbetsförmedlingen, vilket i vissa fall har lett till att de har gett de arbetssökande felaktig information. För att EGK ska kunna göra välgrundade bedömningar krävs det vidare att de arbetssökande har aktuella handlingsplaner och att dokumentationen i övrigt i ärendena är uppdaterad. När det gäller detta finns det brister, enligt IAF.¹¹⁵

Av vår intervju med personer som har ansvar för verksamheten vid EGK framgår att EGK sedan i mars 2023 underrättar arbetslöshetskassan om en person inte söker arbete även om EGK känner till att personens arbetsförmedlare har gett besked till personen att hen inte behöver göra det, till exempel i väntan på en utredning av personens arbetsförhet. Detta är en ny rutin som rättsavdelningen har bestämt att myndigheten ska tillämpa. Tidigare avstod EGK från att underrätta i denna situation. Av intervjun framgår att myndigheten har blivit anmäld till Riksdagens ombudsmän (JO) för den nya rutinen och att de väntar på JO:s bedömning i frågan.

De intervjuade vid EGK anser att det inte finns några egentliga negativa sidor eller risker i rättssäkerhetskänslighet med att EGK har inrättats. De framhåller att EGK:s uppgift är att underrätta arbetslöshetskassorna så snart de kan anta att det föreligger ett förhållande som kan påverka rätten till arbetslöshetsersättning. De understryker att det är arbetslöshetskassorna som ska bedöma frågan och att arbetslöshetskassorna alltid kommunicerar till personen så att eventuella missförstånd kan redas ut. De påpekar att om det ändå skulle bli fel kan personen begära skadestånd hos Justitiekanslern.

Det är vanligt med underrättelser till arbetslöshetskassan i de ärenden som vi har granskat. Det är till viss del vanligare i gruppen med inkomst, men inga stora skillnader. Vi bedömer att det beror på att det både är vanligare att vara ansluten till en arbetslöshetskassa och att delta i program i gruppen med inkomst.

¹¹⁵ IAF. Rapport 2020:8, s. 7 och 9.

Tabell 10 Antal underrättelser till arbetslöshetskassa och enheten
Ersättningsprövning

<i>Mottagare</i>	<i>Antal 2020</i>	<i>Antal per 100, år 2020</i>	<i>Antal 2021</i>	<i>Antal per 100, år 2021</i>
Arbetslöshetskassorna	706 307	208	902 147	298
Enheten Ersättningsprövning	371 950	138	593 657	192
Totalt	1 078 257	-	1 495 804	-

Källa: IAF:s rapport Kontrollarbetets utveckling i en Arbetsförmedling i förändring, s. 24.

Att Arbetsförmedlingen sedan hösten 2019 har förlagt delar av sin kontrollfunktion till den särskilda enheten EGK innebär att kontrollarbetet numera är separerat från uppdraget att stötta arbetssökande. Tidigare låg ansvaret för båda uppgifterna helt på arbetsförmedlarna.

Bristfällig kommunikation mellan de olika inblandade aktörerna kan också göra att en person kommer i kläm. Genom EGK har ansvaret även delats upp inom Arbetsförmedlingen, utöver delningen mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. I en rapport från IAF¹¹⁶ och av våra intervjuer framgår att det finns brister i kommunikationen mellan arbetsförmedlare och EGK. Till exempel förekommer det att arbetsförmedlaren ger besked till den arbetsökande om vad som gäller samtidigt som EGK underrättar arbetslöshetskassan utifrån att de bedömer att något annat gäller.

Hos arbetslöshetskassorna finns olika synsätt på om undantag kan göras från aktivitetskravet

Även hos arbetslöshetskassorna finns det olika synsätt på om undantag kan göras från aktivitetskravet. Av Sveriges arbetslöshetskassors handläggars stöd till arbetslöshetskassorna framgår följande.

Om en sökande har en skyldighet att rapportera finns det egentligen inget stöd för att undanta en viss sökande från rapporteringsskyldigheten. Det är i normalfallet inte heller ett godtagbart skäl att en sökande inte har förstått regelverket. Men om den sökande har fått information från Arbetsförmedlingen om att hen inte behöver

¹¹⁶ IAF, *Kontrollarbetets utveckling i en Arbetsförmedling i förändring*, Rapport 2022:5, s. 32.

aktivitetsrapportera och detta kan påvisas så är det inte rimligt att kräva att enskilde skulle ha förstått att hen skulle aktivitetsrapportera ändå. Det bör därför kunna utgöra godtagbart skäl.

Det förekommer att en sökande undantas från aktivitetsrapportering under den tid då Arbetsförmedlingen utreder en persons förmåga att arbeta. Sveriges arbetslöshetskassor anser att den sökande i normalfallet får anses ha rätt till ersättning om det inte står klart att en förmåga att arbeta saknas.

De representanter för fem olika arbetslöshetskassor som vi har intervjuat säger att det inte finns något undantag från att vara aktivt arbetssökande när en person begär arbetslöshetsersättning. Det gäller även när Arbetsförmedlingen anser att personen behöver genomgå en utredning för att fastställa arbetsutbudet. Men de intervjuade är medvetna om att Arbetsförmedlingen ibland kommer överens med arbetssökande om att de under en period får avstå från att söka arbete aktivt samtidigt som de kvarstår som öppet arbetslösa. Tre av de fem arbetslöshetskassor som vi har intervjuat säger att om de uppmärksammas på att detta har skett pratar de i första hand med Arbetsförmedlingen och personen om att hen ska börja söka arbete. Om personen gör det ger de ingen sanktion. En av arbetslöshetskassorna säger att de ger sanktion direkt. Vid en arbetslöshetskassa vet representanten inte hur de gör även om hen har hört talas om att detta kan förekomma.

Enligt en rättsvetenskaplig artikel har Arbetsförmedlingens undermålsbeskyddighet en annan karaktär än en ren uppgiftsskyldighet. Det underlag som når arbetslöshetskassorna innehåller nämligen både sakuppgifter och sådana bedömningar som liknar den bedömning som arbetslöshetskassorna själva ska göra. Det gäller därför för arbetslöshetskassorna att ändå göra de självständiga bedömningar som de är skyldiga att göra.¹¹⁷ Det finns en risk för att personer ”bollas mellan” Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassan på grund av en oklar ansvarsfördelning mellan dessa instanser. Att det förekommer har vi sett exempel på i vår aktgranskning och i våra intervjuer. Detta framkommer även vid våra kontakter med representanter för IAF.

¹¹⁷ Enqvist L., Den arbetslöse under kontroll. Rättssäkerhetsaspekter på Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas kontroll och utredning av rätt till arbetslöshetsersättning. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2020:4.

Vissa arbetslöshetskassor lägger vikt vid personens uppgifter och Försäkringskassans beslut

Arbetslöshetskassorna känner inte alltid till att en person som ansöker om arbetslöshetsersättning nyligen har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning. Det är inte en uppgift som arbetslöshetskassorna har tillgång till i sina datasystem. Arbetslöshetskassorna har tillgång till information om personen har haft sjukpenning men inte om personen har fått avslag eller avslutat en period med sjukpenning på frivillig väg. Det är bara om personen själv berättar att hen har fått avslag från Försäkringskassan eller om det kommer fram på något annat sätt som arbetslöshetskassan får reda på det.¹¹⁸

Arbetslöshetskassornas handläggartöd innehåller en utförlig beskrivning av hur arbetslöshetskassorna ska hantera personer som söker sjukpenning eller har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning. Handläggartödet beskriver utförligt bland annat vilka uppgifter som kan vara viktiga att hämta in från personen och hur olika uppgifter om personens sjukdom och arbetsförhet ska värderas. Där står följande om läkarintyg och arbetslöshetskassornas bedömning av arbetsförhet:

I normalfallet ska inte arbetslöshetskassan behöva begära in en kopia av läkarintyget. För att bedöma om en sökande är arbetsför är Försäkringskassans beslut ett mycket viktigare beslutsunderlag. Försäkringskassans beslut kommer vara grundat bland annat på läkarintyget och det är därför inte alltid nödvändigt för arbetslöshetskassan att ha en egen kopia av intyget. Arbetslöshetskassan har inte kompetens för att bedöma om den sökande är arbetsför utifrån ett läkarintyg, och intyget innehåller känsliga personuppgifter.¹¹⁹

I vår granskning har vi fått in 70 beslut, från 14 olika arbetslöshetskassor. De beslut som vi har studerat är sådana där arbetslöshetskassorna vet att personen har fått avslag från Försäkringskassan men där arbetslöshetskassorna ändå har avslagit ansökan om arbetslöshetsersättning. Vi kan av besluten se att tillämpningen mellan arbetslöshetskassor och olika beslut varierar. Det finns exempel på beslut där personen säger sig kunna arbeta, men där läkarintyg eller annat säger att hen är sjuk, vilket har avgjort arbetslöshetskassans bedömning att hen inte är arbetsför. I vissa

¹¹⁸ Information som vi har fått i våra kontakter med a-kassorna och Sveriges a-kassor.

¹¹⁹ Sveriges a-kassor, *Arbetsmarknadens förfogande – vissa frågor*. Ett handläggartöd för arbetslöshetskassorna, 5.0, 2021–12–03, s. 7–9.

av dessa beslut har arbetslöshetskassan vägt in att personen har överklagat eller kommer att överklaga Försäkringskassans beslut.

Vi har också sett exempel på att personen ändrar sig från att säga sig vara sjuk till att säga sig vara arbetsför. Detta har i vissa fall varit utslagsgivande för personen vid avslag på ansökan om arbetslöshetsersättning. Av handläggarstödet framgår följande:

Som nämnts ovan krävs bevisning för att kunna godta en ny uppgift från den sökande. Vid tidrapportering och sjukdom kan det dock i vissa fall finnas anledning att sätta beviskraven något lägre för att den sökande ska redovisa sjuk, oavsett hur sjukdomen faktiskt påverkar dem och oavsett att den sökande inte vet om hen kommer få sjukpenning. Det kan många gånger vara en förväntan om sjukpenning som styr hur den sökande redovisar på sina tidrapporter, snarare än den sökandes egna uppfattning av sin arbetsförmåga och möjlighet att anta arbete.

Arbetslöshetskassan måste kunna konstatera att den sökande trots sin ansökan om sjukpenning varit arbetsför och stått till arbetsmarknadens förfogande. Om den sökande säger sig ha varit arbetsför, varit beredd att anta arbete, varit anmäld AF och inga negativa meddelanden från AF finns som rör arbetsförhet så kan ersättning i regel beviljas.

Våra intervjuer med tjänstepersoner vid arbetslöshetskassor visar att de oftast inte gör någon egentlig prövning av arbetsförheten. De utgår från att personen är arbetsför om det inte kommer fram något som talar emot det. De lägger stor vikt vid vad personen själv säger.

I våra intervjuer framkommer även att många av de personer som kommer från sjukförsäkringen inte vet vad som förväntas av dem, till exempel att de måste söka arbete aktivt. Det framgår också i vissa beslut vi har fått från arbetslöshetskassorna. I ett beslut om återkrav av arbetslöshetsersättning refereras vad personen har skrivit till arbetslöshetskassan:

Jag tycker att jag har blivit felbehandlad för den information som jag har fått angående hur jag ska fylla i mina kassakort från både arbetslöshetskassan, Arbetsförmedlingen och facket. Jag har gjort som de talat om för mig att jag ska göra och efter tre månaders utbetalning så kommer ett krav på återbetalning. Jag har ingen kunskap om hur det är att söka arbetslöshetskassa och vara i denna situation och har därför tagit emot råd och följt direktiven. Hur har det kunnat bli så här fel?

Våra intervjuer tyder även på att det är svårt för en person att få rätt i efterhand. Det gäller till exempel när hen har ansökt om sjukpenning och angett "sjuk" på sina tidrapporter men sedan får avslag och vill ha arbetslöshetsersättning för tiden från ansökan till beslutet.

Det är personen som ansöker om ersättning som har bevisbördan både för att visa att hen har rätt till sjukpenning respektive arbetslöshetsersättning. Det finns däremot inget tydligt svar på frågan vilken betydelse (bevisvärde) som Försäkringskassans beslut och bedömning ska få vid prövningen av frågan om rätt till arbetslöshetsersättning. Om personens argumentation hos Försäkringskassan får betydelse vid prövningen av rätt till arbetslöshetsersättning försvårar det för den som har ansökt om sjukpenning att efter avslag söka arbetslöshetsersättning. Varken förvaltningsrätterna eller arbetslöshetskassorna tycks uppfatta rättsläget som klart. Det innebär också svårigheter för personer att förstå vad som förväntas av dem och hur de ska gå till väga för att ta tillvara sin rätt.

5 Diskussion, slutsatser och rekommendationer

Syftet med den här granskningen är att ta reda på varför en person saknar inkomst efter avslaget på ansökan om sjukpenning. Vi har gjort det genom en analys utifrån drygt 32 000 ärenden där personer har fått avslag på sin ansökan efter en tid med sjukpenning. Av dessa var det 1 685 personer som saknade inkomst efter avslaget. Något mer än hälften av dessa personer var inskrivna hos Arbetsförmedlingen medan något färre än hälften inte var inskrivna.

I detta kapitel diskuterar vi våra resultat som i sin helhet presenteras i kapitel 2–4. Vi drar även slutsatser och lämnar rekommendationer om ett antal åtgärder som vi bedömer kan bidra till att minska risken för att personer saknar inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning. Diskussionen och slutsatserna handlar om följande punkter.

- Det finns flera olika orsaker till att personer saknar inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning, både direkta och indirekta.
- De orsaker som direkt påverkar personers möjlighet till inkomst är vissa villkor i arbetslöshetsförsäkringen och hur försäkringen administreras samt att arbetsmarknadspolitiken i dag innehåller otillräckliga verktyg.
- De orsaker som indirekt påverkar personers möjlighet till inkomst är hur Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen arbetar gentemot de personer som efter en tid med sjukpenning får avslag på sin ansökan.
- Regeringen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kan behöva vidta olika typer av åtgärder för att personer inte ska sakna inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning.

5.1 Det finns olika orsaker till att personer saknar inkomst efter avslag

En person som efter en tid med sjukpenning får avslag på sin ansökan på grund av att arbetsförmågan inte bedöms tillräckligt nedsatt ska ställa om till arbete. Det är utgångspunkten i de trygghetssystem som vi har granskat. Om personen inte kan återgå i ett tidigare arbete eller få ett nytt arbete ska hen vända sig till Arbetsförmedlingen för att få stöd i arbetssökandet. Under tiden personen söker arbete finns då möjlighet för många personer att få inkomst genom arbetslöshetsersättning eller ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser. Men alla personer som efter en tid med sjukpenning får avslag på sin ansökan får inte inkomst. I det här avsnittet sammanfattar vi de orsaker som vi har identifierat i vår granskning till att personer saknar inkomst.

Vår analys av orsakerna till att personer saknar inkomst efter avslaget på ansökan om sjukpenning baseras på en aktgranskning av Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens handläggning av samma personers ärenden, både de som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen och fick arbetslöshetsersättning eller ersättning för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program och de som skrev in sig men som saknar inkomst. Vi har också granskat handläggningen hos Försäkringskassan för de personer som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen och saknade inkomst efter avslaget. Jämförelserna av handläggningen mellan dessa tre grupper har kombinerats med ytterligare registeranalyser av deras situation före och efter avslaget. Vi har granskat regelverken inom sjukpenningen och arbetslöshetsförsäkringen, styrande och stödjande dokument inom de olika verksamheterna, och genomfört intervjuer med personal inom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Sveriges a-kassor, ett antal enskilda arbetslöshetskassor och Inspektionen för arbetslöshetsersättningen (IAF).

5.1.1 Orsaker till att personer inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning

En anledning till att personer inte har inkomst i form av arbetslöshetsersättning är att de inte uppfyller villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Det kan finnas flera olika orsaker till det. De orsaker vi har identifierat är

- att personer inte har arbetat i tillräckligt stor omfattning innan de beviljades sjukpenning
- att personer har haft sjukpenning, eller en kombination med andra ersättningar från socialförsäkringen, så länge att de har förbrukat den så kallade överhoppningsbara tiden på 5 år i arbetslöshetsförsäkringen
- att personer före perioden med sjukpenning förbrukat alla eller nästan alla sina tillgängliga ersättningsdagar med arbetslöshetsersättning
- att personer av arbetslöshetskassan inte bedöms vara aktivt arbetssökande. Den vanligaste situationen handlar om att Arbetsförmedlingen registrerar personer som *arbetssökande med förhinder*
- att personer stängs av från arbetslöshetsersättning på grund av att arbetslöshetskassan bedömer att personerna har misskött sitt arbetssökande. Det handlar om att Arbetsförmedlingens enhet för granskning och kontroll (EGK) underrättar arbetslöshetskassan om att EGK bedömer att personen inte uppfyller villkoren för att vara aktivt arbetssökande. Vår granskning visar också att arbetsförmedlaren i dessa situationer kan ha gett besked till personen om att hen inte behöver vara aktivt arbetssökande under en viss tid.

5.1.2 Orsaker till att personer inte skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program

En person som inte får arbetslöshetsersättning behöver skrivas in i ett arbetsmarknadspolitiskt program för att få inkomst för deltagande i detta. De orsaker vi har identifierat till att en person inte skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program är

- att arbetsförmedlare bedömer att det saknas program och insatser som passar personer som har fått avslag efter en tid med sjukpenning och är osäkra på vilka jobb och arbetsuppgifter de klarar av
- att det saknas medel i budgeten för ett program som är aktuellt för de personer som har fått avslag efter en tid med sjukpenning
- att det är långa väntetider till ett arbetsmarknadspolitiskt program som en person är aktuell för
- att personer inte tillhör en grupp som Arbetsförmedlingen vid den aktuella tidpunkten prioriterar vid anvisning till arbetsmarknadspolitiska program
- att personer som varit inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin hos Arbetsförmedlingen före perioden med sjukpenning har haft sjukpenning i mer än ett år före avslaget och därför inte har rätt att återinskrivas i programmet.

5.1.3 Försäkringskassans arbete kan påverka

En person som efter en tid med sjukpenning får avslag på sin ansökan ska få stöd och hjälp att ställa om till arbete. Hur Försäkringskassan arbetar för att stötta en person som får ett avslag kan påverka hans benägenhet att ställa om från sjukpenning till arbete. Det vi har sett är

- att Försäkringskassan innan avslaget inte ger information eller har kontakt med de personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen i samma utsträckning som de personer som skriver in sig

- att Försäkringskassan genomgående har färre muntliga kontakter med de personer som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen. Det handlar om avsaknad av muntlig motivering i samband med avslagsbeslutet, muntlig information om hur en person skyddar sin SGI och muntligt erbjudande om ett omställningsmöte
- att Försäkringskassan arbetar på olika sätt med omställningsmöten på olika kontor. Det finns en regional variation i hur vanligt det är att omställningsmöten genomförs.

Vi bedömer att hur Försäkringskassan arbetar med att erbjuda omställningsmöten har betydelse för en persons benägenhet att tacka ja och delta på ett sådant möte. Försäkringskassan kan få fler att delta på omställningsmöten om myndigheten i högre grad och mer konsekvent erbjuder mötet muntligt. Men vi bedömer samtidigt att ett förbättrat arbetssätt hos Försäkringskassan inte skulle resultera i att alla personer som saknar inkomst efter avslaget skulle skriva in sig hos Arbetsförmedlingen.

5.1.4 Arbetsförmedlingens arbete kan påverka

En person som är inskriven hos Arbetsförmedlingen ska få stöd och hjälp i sitt arbetssökande. Vilket stöd som Arbetsförmedlingen ger till en person som har fått avslag från sjukpenning kan påverka hans möjligheter att ställa om från sjukpenning till arbete. Det vi har sett är

- att Arbetsförmedlingen arbetar på olika sätt med omställningsmöten på olika kontor. Myndighetens rutin för omställningsmöten tillämpas inte av alla kontor inom myndigheten
- att personer som har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen vid ett omställningsmöte och som har fått ett första planeringssamtal i anslutning till det oftare har inkomst från att delta i ett program eller från arbetslöshetsförsäkringen efter avslaget än de personer som skriver in sig senare
- att personer som inte deltagit vid ett omställningsmöte oftare blir inskrivna som arbetssökande med förhinder jämfört med de personer som deltagit i ett omställningsmöte

- att arbetsförmedlaren och enheten för granskning och kontroll (EGK) som inom Arbetsförmedlingen ansvarar för kontroller ibland agerar på direkt motstridiga sätt mot personer.

Mot bakgrund av våra samlade resultat bedömer vi att hur en person skrivs in hos Arbetsförmedlingen efter avslaget har betydelse för mottagandet, kontakten med den arbetssökande och planeringen hos Arbetsförmedlingen. Skillnader i när och hur inskrivningen sker påverkar arbetsförmedlarens kunskap om att personer kommer från ett avslag på sjukpenning. Det påverkar i sin tur om och när de specifika behoven som finns hos den arbetssökande identifieras och tas om hand i den arbetssökandes handlingsplan.

Att personer kommer in via ett omställningsmöte ger bättre förutsättningar för omställningen från sjukpenning till arbete. Det löser inte ensamt frågan om att vissa personer saknar inkomst, men våra resultat tyder på att det ökar deras möjligheter att ha en inkomst efter avslaget.

5.1.5 Orsaker till att personer inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen

Som vi beskriver i inledningen till detta avsnitt (5.1) har vår analys av orsakerna till att personer saknar inkomst efter avslaget på ansökan om sjukpenning baserats på en aktgranskning av Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens handläggning. Något färre än hälften av de 1 685 personer som saknade inkomst efter avslaget skrev inte in sig hos Arbetsförmedlingen och vi har därför inte kunnat granska dessa personers ärenden hos Arbetsförmedlingen. Det gör att vi har mindre information om dessa personer än om de personer som vi även har kunnat följa hos Arbetsförmedlingen.

För de personer som efter avslaget inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen har vi i stället kombinerat aktgranskningen av handläggningen hos Försäkringskassan med registeranalyser av personernas situation före och efter avslaget. Analysen av orsaker till att personer inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen bygger därför på våra antaganden utifrån vad som kännetecknar de personer som inte skriver in sig jämfört med vad som kännetecknar de personer som skriver in sig.

Det vi har sett är

- att det är fler anställda och egenföretagare bland de personer som inte har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen jämfört med de som har skrivit in sig
- att det är fler personer som inte bor men arbetar i Sverige som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen jämfört med de som har skrivit in sig
- att det finns personer som inte delar Försäkringskassans bedömning av arbetsförmågans nedsättning som inte skriver in sig
- att det finns personer med svag arbetsmarknadsanknytning som inte skriver in sig
- att det finns exempel på personer med social problematik som inte skriver in sig.

Det är en betydligt större andel personer som är anställda och egenföretagare bland de personer som inte har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen än bland de som har skrivit in sig. Det finns flera tidigare granskningar som pekar på att merparten av de personer som är anställda återgår i arbete efter ett avslag på ansökan om sjukpenning.¹²⁰ Vi bedömer därför att en orsak till att många av de personer som är anställda eller egenföretagare väljer att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen kan vara att de har för avsikt att gå tillbaka till sitt tidigare arbete.

Orsakerna till att personer som inte bor men arbetar i Sverige väljer att inte skriva in sig är svårbedömda. Det kan vara att de inte har för avsikt att söka en annan typ av arbete i Sverige via Arbetsförmedlingen. Men personerna kan också ha särskilda svårigheter att förstå och uppfylla kraven för att få arbetslöshetsersättning eller ta del av arbetsmarknadspolitiska stöd.

En annan orsak till att personer inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen skulle kunna vara att de inte delar Försäkringskassans

¹²⁰ Se till exempel ISF, *Utan inkomst efter avslag*. Rapport 2023:4, Försäkringskassan, *Uppföljning av personer som nekats sjukpenning – Svar på regeringsuppdrag*, dnr FK 2020/000190 och Riksrevisionen, *Vägen till arbete efter nekad sjukpenning*. Rapport 2020:12.

bedömning om att deras arbetsförmåga inte är tillräckligt nedsatt. Personerna kan mena att de är för sjuka för att söka arbete.

En orsak till att personer med svag arbetsmarknadsanknytning inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen kan ha att göra med att de har erfarenhet av myndigheten sedan tidigare och bedömer att de inte kan få hjälp där. Vi vet inte om det beror på att de har en negativ erfarenhet eller om det beror på någon annan anledning.

5.2 Diskussion och rekommendationer

Vår granskning visar att det finns flera olika orsaker till att personer saknar inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning. Det finns orsaker som direkt påverkar personers möjlighet till inkomst. Dessa är arbetslöshetsförsäkringens villkor och administrering samt arbetsmarknadspolitikens otillräckliga verktyg. Det finns också orsaker som indirekt påverkar personers möjlighet till inkomst. Dessa är Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens arbetssätt. Nedan diskuterar vi dessa orsaker närmare.

Utifrån orsakerna som vi har identifierat i vår granskning finns det flera åtgärder som vi bedömer kan behöva vidtas för att minska risken för att en person ska sakna inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning. Vi lämnar därför ett antal rekommendationer till regeringen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

5.2.1 Regelverkens utformning innebär att omställningssystemen inte fångar upp alla

Utformningen av regelverken i arbetslöshetsförsäkringen och vissa arbetsmarknadspolitiska program är en orsak till att en person som får avslag på sin ansökan om sjukpenning och som förväntas söka nya arbeten inte får arbetslöshetsersättning eller ersättning för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det handlar i dessa fall om att det finns vissa kvalifikationsvillkor som personen inte uppfyller.

I arbetslöshetsförsäkringen finns det villkor om att den sökande sedan tidigare har en förankring på arbetsmarknaden och har arbetat i viss utsträckning. Det beror på att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring där ersättning lämnas under en begränsad tid mellan arbeten.

Det finns också en begränsning i hur många dagar en person maximalt kan få arbetslöshetsersättning. Den så kallade överhoppningsbara tiden på 5 år innebär att personer som har varit frånvarande från arbetsmarknaden länge inte längre har rätt till arbetslöshetsersättning.

Vår granskning visar att det finns personer som får avslag på sin ansökan om sjukpenning och som inte uppfyller arbetslöshetsförsäkringens kvalifikationskrav. Personerna har inte arbetat i tillräcklig omfattning tidigare för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning eller har förbrukat maximalt antal dagar med arbetslöshetsersättning.

Granskningen visar även att det finns personer som har haft sjukpenning så länge att de inte har möjlighet att återinträda i jobb- och utvecklingsgarantin när de får avslag på sin ansökan efter en tid med sjukpenning. Det finns även regler om återinträde i det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin som innebär att en person inte direkt kan återgå till programmet efter ett avslag på ansökan om sjukpenning om hen har haft en sjukpenningperiod på 1 år. Det innebär att hen inte har möjlighet att återinträda och ta del av detta garantiprogram under lång tid.

Sjukpenningen och arbetslöshetsförsäkringen vilar på olika grundförutsättningar. Regelverken ser olika ut och är uppbyggda utifrån sina huvudsyften. Kvalifikationskraven i arbetslöshetsförsäkringen utgår därför från en avvägning utifrån syftet och behoven där. Men dessa regler leder för vissa personer till att de saknar inkomst efter ett avslag på ansökan om sjukpenning. Personerna är visserligen få till antalet, men som vi ser i denna granskning kan det innebära att personerna saknar inkomst och kan behöva försörjningsstöd med risk för överväldning av kostnader från stat till kommun. Vi bedömer därför att det kan finnas anledning att överväga om de konsekvenser som reglerna i dessa sammanhang innebär är acceptabla för just de personer som har haft sjukpenning en period och som får avslag på sin ansökan.

ISF rekommenderar regeringen att överväga om det behövs författningsändringar eller andra åtgärder med anledning av de konsekvenser som utformningen av kvalificeringsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen och regleringen om möjligheterna till återinträde i jobb- och utvecklingsgarantin får för personer som kommer från sjukpenning till Arbetsförmedlingen.

5.2.2 Rättssäkerheten kan vara eftersatt

Hur arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen tillsammans administrerar arbetslöshetsersättningen är en annan orsak som vi ser bidrar till att personer saknar inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning. Även om vi inte har haft möjlighet att genomföra en aktstudie av arbetslöshetskassornas beslut för samma personer som vi har granskat hos Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, har vi analyserat ett urval av avslagsbeslut från arbetslöshetskassorna.

Arbetslöshetskassorna använder ibland Arbetsförmedlingens administrativa registrering i sin bedömning

Arbetsförmedlingen registrerar alla arbetssökande med en särskild kod när de handlägger ärendet. Myndigheten använder registrering av sökandekategorier som ett sätt att kategorisera de inskrivna för att veta vilka kategorier som finns och vilket stöd respektive kategori kan erbjudas.¹²¹ Registrering av sökandekategorier är därför i första hand ett verktyg hos Arbetsförmedlingen som stöd för myndigheten att utföra sitt uppdrag. Vad dessa sökandekategorier ska ha för betydelse för arbetslöshetskassornas bedömning av rätten till arbetslöshetsersättning är däremot oklart.

Vi har sett att arbetslöshetskassornas hantering och bedömning av registrerade sökandekategorier hos Arbetsförmedlingen varierar mellan de olika arbetslöshetskassorna. Det finns flera exempel på att arbetslöshetskassorna har bedömt att personen inte har rätt till arbetslöshetsersättning eftersom personen inte bedöms som anmäld som arbetssökande på rätt sätt utifrån Arbetsförmedlingens registrering *arbetsökande med förhinder*. Arbetslöshetskassorna har i dessa fall inte gjort någon självständig bedömning av den arbetssökandes situation utan enbart utgått från den registrerade sökandekategorin. Vi bedömer att enskilda personer får svårt att ta tillvara sin rätt i dessa situationer eftersom de har fått ett besked från Arbetsförmedlingen om att det är möjligt att vara aktivt arbetssökande med förhinder, men ingen information om vad en sådan registrering kan få för betydelse för deras rätt till arbetslöshetsersättning. Att det förekommer att personer inte får arbetslöshetsersättning på grund av denna hantering

¹²¹ E-postmeddelande den 30 maj 2023 från en av projektets kontaktpersoner hos Arbetsförmedlingen, med svar på frågor från projektet.

framkommer även i intervjuer som vi har genomfört med representanter från arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen.

Vi bedömer att en person även riskerar att hamna i en svår och märklig situation när Försäkringskassan bedömer att hen inte har nedsatt arbetsförmåga, och Arbetsförmedlingen samtidigt bedömer att hen inte är arbetsför. Det beror delvis på hur de olika regelverken är utformade men även på tillämpningen hos arbetslöshetskassorna. Denna problematik förstärks när Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassornas bedömning av en persons arbetsförhet skiljer sig åt utifrån registrerade sökandekoder, och aktörerna ger motstridiga besked om hur personen ska agera.

Vi bedömer att det kan vara svårt för arbetslöshetskassorna att förhålla sig självständigt till Arbetsförmedlingens bedömningar och formuleringar eftersom vi i vår granskning har sett att vissa arbetslöshetskassor direkt utgår från Arbetsförmedlingens bedömning i registreringar och underrättelser. Detta förstärks av att det inte är helt klart i vilken mån underrättelserna från Arbetsförmedlingen ska innehålla några bedömningar av om personen uppfyller kraven på att aktivt ha sökt lämpligt arbete, och att de i praktiken i många fall innehåller sådana.

Arbetsförmedlingen agerar motstridigt

Vi ser även att bristfällig kommunikation inom Arbetsförmedlingen och mellan myndigheten och arbetslöshetskassorna kan bidra till att en person saknar inkomst efter ett avslag på ansökan om sjukpenning.

Arbetsförmedlingen har inrättat en enhet för granskning och kontroll (EGK). Det innebär att det inte längre är samma del av organisationen som har ansvaret för stöd till arbetssökande som också har ansvarar för kontrollen av dem. Till det kommer att ansvaret redan delas mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. I en rapport från IAF¹²² och av våra intervjuer framgår att det finns brister i kommunikationen mellan arbetsförmedlare och EGK. Till exempel förekommer det att arbetsförmedlaren ger besked till den arbetssökande om att hen inte behöver vara aktivt arbetssökande, samtidigt

¹²² IAF, *Arbetsförmedlingens centralisering av kontrollarbetet*, Rapport 2020:8, s. 9.

som EGK underrättar arbetslöshetskassan om att de bedömer att personen inte uppfyller villkoren för att vara aktivt arbetssökande.

På grund av att många aktörer är inblandade faller ansvaret för att reda ut oklarheter eller missförstånd på den arbetssökande själv. Hen kan då behöva ta kontakt med rätt person hos till exempel Arbetsförmedlingen och få personen att lämna uppgifter till arbetslöshetskassan. Bland de 1 685 personer i vår granskning som saknar inkomst finns många som på grund av sjukdom eller liknande skäl kan ha svårare än andra att bevaka sin rätt på detta sätt.

Arbetslöshetskassornas hantering behöver undersökas närmare

Arbetslöshetskassornas bedömning av Arbetsförmedlingens registrering av sökandekategorier och EGK:s underrättelser har lett till att personer hamnat i kläm och riskerar att äventyra enskildas rättssäkerhet. Vi har inte kunnat granska omfattningen av denna hantering men vi bedömer att risken för att enskildas rättssäkerhet äventyras är så allvarlig att frågan behöver undersökas vidare.

I samband med vår granskning har vi uppmärksammat att IAF i dagsläget saknar rättsligt stöd för att granska avslagsbeslut från arbetslöshetskassor. Som ett led i att förbättra möjligheterna att genomföra relevanta och ändamålsenliga granskningar, bland annat av det slag som vi föreslår nedan, bör regeringen ge IAF rättsligt stöd för att hämta in uppgifter från arbetslöshetskassorna om avslag på ansökan om arbetslöshetsersättning. Vår bedömning är att en fullständig tillsyn inte kan begränsas till beviljanden av ersättning, utan måste omfatta även avslagsbeslut för att vara heltäckande.¹²³

ISF rekommenderar regeringen att

- överväga att ge IAF i uppdrag att granska hanteringen och bedömningen hos arbetslöshetskassorna gällande kvalifikationen att vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga Arbetsförmedlingen enligt 9 § 2 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Det bör särskilt ingå att granska hur registrerade sökandekategorier hos Arbetsförmedlingen påverkar bedömningen av personens rätt till arbetslöshetsersättning

¹²³ Se även IAF, *Hemställan om författningsändringar för förbättrad tillsyn av ersättning vid arbetslöshet*, 2021-02-18, dnr IAF 2021/60, s. 5.

- överväga att ge IAF rättsligt stöd för att hämta in uppgifter från arbetslöshetskassorna om avslag på ansökan om arbetslöshetsersättning.

5.2.3 Dagens arbetsmarknadspolitik saknar tillräckliga verktyg

En annan orsak till att personer saknar inkomst är att personerna inte får del av Arbetsförmedlingens stöd i form av att delta i arbetsmarknadspolitiska program.

Alla personer som efter en tid med sjukpenning får avslag på sin ansökan uppfyller inte kraven för att kunna få arbetslöshetsersättning. De kan då behöva ta del av arbetsmarknadspolitiska program för att få en inkomst och därmed kunna fortsätta att få försörjning från trygghetssystemen. Vår granskning visar att det var något mindre än hälften av de 1 685 personer som saknade inkomst efter avslaget, knappt 700 personer, som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen efter avslaget och därför inte kunde få del av stödet där. Men vi ser även att de drygt 900 personer som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen trots det inte heller fick del av detta stöd. Det var särskilt personer med svag arbetsmarknadsanknytning eller personer som hade haft sjukpenning under lång tid. Vi bedömer därför att dessa personer behöver fångas upp bättre och få ett anpassat stöd.

Att inte ha försörjning efter ett avslag kan vara hinder för omställning

Vår granskning visar att det behövs tidiga åtgärder som syftar till att öka personers trygghet i att ställa om från sjukpenning till arbete. Men vår granskning visar också att Försäkringskassan har begränsade möjligheter att kunna motivera personer att vilja ta steget in i omställning. När Försäkringskassan erbjuder ett omställningsmöte kan de inte erbjuda en direkt tillgång till stöd eller insatser hos Arbetsförmedlingen. Det finns i dag ingen garanti för att en person som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen får delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program och därmed få ersättning genom det. Den osäkerhet som finns inför att inte ha försörjning efter ett avslag hindrar vissa per-

soner från att gå in i en omställningsprocess.¹²⁴ Det riskerar att sätta en onödig press på dessa personer, en press som för vissa är hinderande för både viljan och förmågan och ställa om.

Vår granskning visar att de personer som behöver stöd heller inte alltid identifieras av Arbetsförmedlingen. Det beror på att personerna inte skriver in sig i samband med ett omställningsmöte utan skriver in sig på andra sätt, exempelvis via webben. Därmed får inte Arbetsförmedlingen kännedom om att personen kommer ifrån en period med sjukpenning. Det riskerar att leda till att dessa personer inte får det stöd som de behöver för att kunna motiveras att ta steget in i en omställning.

Vår granskning visar även att det finns personer som Försäkringskassan bedömt inte har nedsatt arbetsförmåga, men som besväras av sjukdom och därför är osäkra på vilken typ av arbete de kan utföra. Arbetsförmedlingen kan därför behöva utreda vilken typ av insats som behövs för att personen ska kunna söka sig till lämpliga arbeten. Det finns därför behov av tidiga stödinsatser som ska ges oavsett hur sjuk eller arbetsförhindrad en person upplever sig vara.

Det finns en risk att personer saknar inkomst under utredningstiden

En person med oklar arbetsförhet riskerar också att stå utan ersättning i väntan på en utredning av arbetsförheten. Under väntetiden finns i nuläget inget arbetsmarknadspolitiskt program för hen att vara inskriven i, och därmed kan hen inte få ersättning för att hen deltar i ett sådant program. Eftersom arbetsförheten är oklar har hen sannolikt inte heller rätt till arbetslöshetsersättning.

Arbetsförmedlingen erbjuder inte alla personer att delta i arbetsmarknadspolitiska program

Det stöd som finns hos Arbetsförmedlingen i dag erbjuds heller inte alla personer som har behov av det. Det beror både på olika prioriteringar och budgetrestriktioner hos Arbetsförmedlingen. Vi bedömer att det behöver finnas en enhetlighet och trygghet i att det finns stöd för en person även efter ett avslag på ansökan om sjukpenning.

¹²⁴ Se till exempel ISF, *Rutiner för övergång från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen*, Rapport 2011:06, s. 55.

Regeringen bör se över möjligheten till ett nytt, breddat stöd

Vi bedömer att det behövs ett bättre stöd för de personer som kommer till Arbetsförmedlingen efter att ha haft sjukpenning under en tid och sedan fått avslag på ansökan. Det finns personer som inte kan eller får möjlighet att gå in i en omställningsprocess via det nuvarande utbudet av arbetsmarknadspolitiska program. Det finns också personer som av olika anledningar är osäkra och därför väljer att inte gå in i en omställningsprocess.

Gemensamt för många av de orsaker som vi har identifierat i denna granskning är att de inte kan lösas inom ramen för dagens former och utbud av program. Bättre arbetssätt hos myndigheterna kan förmodligen minska antalet personer som saknar inkomst efter avslaget, men det behövs mer än information och samarbete mellan myndigheterna för att öka dessa personers möjligheter att ställa om från sjukpenning till arbete. Dagens arbetsmarknadspolitik saknar tillräckliga verktyg.

Vi tror att en möjlig lösning vore att inrätta ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för att förbättra personernas möjligheter till försörjning efter avslaget. Det skulle ge en ekonomisk trygghet och anpassat stöd för att komma i arbete för dessa personer. Det skulle därigenom adressera de flesta av de orsaker till att sakna inkomst efter avslag som vi har sett i vår granskning.

Vi anser att ett sådant nytt arbetsmarknadspolitiskt program ska kunna erbjudas alla personer som efter en tid med sjukpenning får avslag på ansökan och som har behov av att få stöd från Arbetsförmedlingen. Personerna som kan förväntas ha detta behov behöver identifieras redan hos Försäkringskassan. Dessa bör erbjudas möjligheten att ta del av programmet i direkt anslutning till avslaget på ansökan om sjukpenning.

Personerna som står utan stöd i dag kan befinna sig i en svår och utsatt situation. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det bra att ha ett arbetsmarknadspolitiskt program som är tillgängligt för alla. När en person mår dåligt eller är orolig för sin framtid och inte kan försörja sig kan det innebära stora kostnader för hälso- och sjukvård, kommuner, närstående och samhället i stort. Att inrätta ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program kommer visserligen också att innebära kostnader men vi bedömer att de är väl motiverade att ta.

Vår bedömning är att inrättandet av ett sådant program skulle

- ge personerna möjlighet till en inkomst i form av någon av de ersättningar som är kopplade till deltagande i ett program
- ge Försäkringskassan förutsättningar för att arbeta mer aktivt för att personer ska delta på ett omställningsmöte när det finns en tydlig övergång till Arbetsförmedlingen med tryggad inkomst
- ge bättre möjligheter för Försäkringskassan att kunna diskutera och motivera personer som i dag väljer att inte tacka ja till ett erbjudande om omställningsmöte, eller att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen, på grund av att de känner en osäkerhet inför att gå in i en omställningsprocess
- ge Arbetsförmedlingen förutsättningar för att kunna erbjuda de personer som vill ett faktiskt omställningsstöd
- ge Arbetsförmedlingen bättre förutsättningar att skapa ett tryggt mottagande för de personer som har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning
- ge bättre förutsättningar för att statens trygghetssystem även ska omfatta dessa personer och därigenom minska risken för överväldning av kostnader från stat till kommun.

ISF rekommenderar regeringen att överväga att inrätta ett särskilt arbetsmarknadspolitiskt program för personer som har fått avslag på ansökan om sjukpenning och som behöver anpassat stöd från Arbetsförmedlingen, i syfte att förbättra personernas möjligheter till arbete.

5.2.4 Försäkringskassans arbete behöver bli bättre

Vår granskning visar att avslutet från Försäkringskassan och överlämningen till Arbetsförmedlingen kan påverka om en person har inkomst eller inte efter att ha fått avslag på ansökan om sjukpenning. Inskrivning hos Arbetsförmedlingen är som vi nämner tidigare en grundförutsättning för att en person ska kunna ta del av de olika omställningsstöd som finns i form av arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det behövs också för att personen ska kunna behålla sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Det är därför viktigt att Försäkringskassan arbetar för att så långt det är

möjligt stödja personer som fått avslag att genomföra ett omställningsmöte och skriva in sig hos Arbetsförmedlingen.

Vår granskning visar att Försäkringskassan inte erbjuder och genomför omställningsmöten med alla personer som inte har ett arbete att gå till efter avslaget. Samtidigt visar vår granskning att personer som har deltagit i ett omställningsmöte har bättre förutsättningar vid övergången till Arbetsförmedlingen. Försäkringskassans kontor erbjuder i varierande grad omställningsmötet muntligt. Vår granskning visar också att när Försäkringskassan erbjuder ett omställningsmöte muntligt är det vanligare att en person tackar ja och genomför ett möte. Vi bedömer därför att Försäkringskassan behöver säkerställa en förbättrad och enhetlig hantering av arbetet med omställningsmöten. Ett sådant arbete bör ta sikte på att utveckla formerna för kontakten med den försäkrade i samband med avslaget, med utgångspunkt i vår slutsats att muntlig dialog har större förutsättningar att leda till framgång när det gäller viljan att delta på ett omställningsmöte.

Vår granskning visar även att innehållet i kommuniseringsbrevet som skickas ut inför ett avslag på ansökan om sjukpenning har saknat eller innehållit felaktig information om vad personen måste göra för att skydda sin SGI. I det senare fallet handlar det om att personerna inte har fått en anpassad information om hur de ska skydda sin SGI i den aktuella situationen. Det är avgörande att informationen är korrekt och anpassad så att personen får förutsättningar att agera på rätt sätt och inte riskera att tappa sitt skydd.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att

- säkerställa en förbättrad och enhetlig hantering av det stöd i form av omställningsmöte som erbjuds personer som får avslag på ansökan om sjukpenning
- säkerställa att alla personer som får avslag på sin ansökan om sjukpenning får anpassad och tillräcklig information om hur de ska skydda sin sjukpenninggrundande inkomst.

5.2.5 Arbetsförmedlingens arbete behöver bli bättre

Vår granskning visar att mottagandet hos Arbetsförmedlingen kan påverka om en person har inkomst eller inte efter att ha fått avslag på ansökan om sjukpenning. Den visar att när och hur en person skrivs in hos Arbetsförmedlingen påverkar personens möjlighet till inkomst.

Bra om personerna skriver in sig vid ett omställningsmöte

När en person skriver in sig hos Arbetsförmedlingen vid ett omställningsmöte blir personen som utgångspunkt inbokad på ett fördjupat planeringssamtal för att utreda hens behov av utredning och stöd. Vid ett sådant samtal får den arbetssökande oftast träffa en arbetsförmedlare som har erfarenhet av att arbeta med personer som kommer från sjukförsäkringen. Den arbetsförmedlaren har bättre förutsättningar än en mindre erfaren kollega att ge rätt hjälp och stöd till personen. Det är inte lika säkert att de personer som skriver in sig på annat sätt får träffa en arbetsförmedlare som har erfarenhet av att arbeta med personer i den här situationen. Detta kan vara ett problem om arbetsförmedlaren inte förstår den arbetssökandes situation korrekt. Det kan till exempel leda till att personen inte får den hjälp och stöd hen behöver för att kunna söka arbete eller öka risken att personen registreras som arbetssökande med förhinder, utan att Arbetsförmedlingen har utrett ordentligt om personen kan och vill söka någon typ av arbete.

Vår granskning visar att personer som har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen vid ett omställningsmöte och har fått ett första planeringssamtal i anslutning till det, har inkomst i större utsträckning än de personer som skrivit in sig senare på annat sätt.

Arbetsförmedlingen ska numera erbjuda en person som deltar vid ett omställningsmöte att skriva in sig i samband med mötet och genomföra ett första planeringssamtal. Vi bedömer att det är en bra rutin. Samtidigt visar resultaten av våra intervjuer med arbetsförmedlare att alla kontor inte hade infört rutinerna när vi intervjuade dem. Att olika kontor ger olika service vid omställningsmötena riskerar att påverka enskilda personer negativt och innebära en rättsosäkerhet. Därför bör Arbetsförmedlingen säkerställa att omställningsmötena inom hela myndigheten genomförs på det sätt som myndigheten har fastställt.

Arbetsförmedlingens information till enskilda är bristfällig och ibland motsägelsefull

Vår granskning visar även att Arbetsförmedlingens registrering av personer i olika sökandekategorier leder till att vissa personer inte får arbetslöshetsersättning. Men också vilken information som personerna får från Arbetsförmedlingen om vad de olika registreringarna kan få för betydelse för deras rätt till ersättning kan leda till samma sak. Även om arbetslöshetskassorna är fristående och ska göra egna bedömningar av en persons rätt till arbetslöshetsersättning är det viktigt att Arbetsförmedlingen ger personerna tydlig och korrekt information om vad olika sökandekategorier och registreringar kan få för konsekvenser för deras rätt till arbetslöshetsersättning.

En person hamnar i en mycket utsatt position när Arbetsförmedlingen ger besked om att hen ska göra på ett visst sätt, men en annan enhet inom myndigheten bedömer att det är fel och skickar en underrättelse till arbetslöshetskassan om misskötsamhet. Detta gäller även om personen i ett första skede endast riskerar en varning eller att tillfälligt stängas av från ersättning, och att det krävs många fall av misskötsamhet för att helt bli av med ersättningen. Bördan på personen att reda upp situationen och bevisa sin sak blir tung.

Mot bakgrund av dessa problem anser vi att Arbetsförmedlingen bör säkerställa att myndighetens agerande från olika delar av organisationen är enhetlig i relation till den arbetssökande. Det gäller särskilt när arbetsförmedlaren kommer överens med den arbetssökande om anpassningar i kraven på personens arbetssökande och enheten för granskning och kontroll i sin kontrollverksamhet underrättar arbetslöshetskassan att en person missköter sitt arbetssökande. En och samma myndighet har skyldighet att lämna enhetlig information som gör det möjligt för enskilda personer att ta tillvara sin rätt.

ISF rekommenderar Arbetsförmedlingen att

- säkerställa en förbättrad och enhetlig hantering av det stöd i form av inskrivning och planeringsamtal som erbjuds personer som får avslag på ansökan om sjukpenning
- säkerställa att myndigheten ger personer korrekt och enhetlig information om vad som gäller för att ses som aktivt arbetssökande.

6 Referenser

Arbetsförmedlingen, *Arbetssökandes handlingsplan*. Handläggargröd version 21. AFHS /2012.

Arbetsförmedlingen, *Arbetssökandes inskrivning på Arbetsförmedlingen*, Handläggargröd Af-2021/0101 0951 och version 28, AFHS 43/2012.

Arbetsförmedlingen, *Förstärkt samarbete med Försäkringskassan*, Handläggargröd AFHS 2/2012, version 11.0 och 12.0.

Arbetsförmedlingen, *Meddelanden till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning*. Arbetsförmedlingens handläggargröd, version 3.0.

Arbetsförmedlingen, *Sökandekategorier*. Arbetsförmedlingens handläggargröd, version 11.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning – Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2017*.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning – Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2018*.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning, Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2022, dnr. Af-2023/0000 3819, FK 2022/002566*.

Enqvist L. och Mannelqvist R., Mellan stolarna och utanför systemen – En rättsvetenskaplig analys av begreppen arbetsförmåga och arbetsförhet i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. *Nordisk socialrättslig tidskrift*, 25–26, 2020.

Enqvist L., Den arbetslöse under kontroll. Rättssäkerhetsaspekter på Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas kontroll och utredning av rätt till arbetslöshetsersättning. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2020:4.

Försäkringskassan, *Sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*. Vägledning 2004:5, version 16.

Försäkringskassan, *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, Vägledning 2015:1 version 16 och 17.

Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag: Rapport – Uppföljning av personer som nekats sjukpenning*, dnr FK 2020/000190, 2020.

Försäkringskassan, *Utvecklade kontakt- och omställningsmöten*, Informationsmeddelande 2021:194.

Försäkringskassan, *Vad händer efter avslutad sjukskrivning?* Socialförsäkringsrapport 2018:8.

Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 2871–23.

Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr 6582–21.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2011 not. 4.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2011 not. 46.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2022 ref. 47.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2013 ref. 50.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2018 ref. 51 (I och II).

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2022 ref. 31.

IAF – Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Arbetsförmedlingens centralisering av kontrollarbetet*, Rapport 2020:8.

IAF – Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka? Granskning av Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser och signaler*. Rapport 2021:14.

IAF – Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Hemställan om författningsändringar för förbättrad tillsyn av ersättning vid arbetslöshet*, 2021-02-18, dnr IAF 2021/60.

IAF – Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Kontrollarbetets utveckling i en Arbetsförmedling i förändring*. Rapport 2022:5.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Rutiner för övergång från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen*. Rapport 2011:06.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassans utredningsskyldighet*. Rapport 2021:3.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Utan inkomst efter avslag*. Rapport 2023:4.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6032–08.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 3624–14.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 5584–21.

Landstad B., m.fl., *Rehabiliteringsvetenskap. Perspektiv, aktörer och strategier för hälsa i arbetslivet*. Studentlitteratur, 2023.

Lindkvist G., *Bevisfrågor i förvaltningsprocessen*, 2019.

Lavin R., HFD 2022 ref. 31. Arbetsförmedlingens beslut om att avregistrera en person som arbetssökande har inte ansetts överklagbart med hänsyn till dels avsaknaden av faktisk påverkan för den enskilde, dels det uppdrag och ansvar som förmedlingen har. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2022:4, s. 637–640.

Prop. 1973:56, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m.*

Prop. 1982/83:3, *Regeringens proposition om samordningsfrågor inom det socialpolitiska bidragssystemet*, s. 68.

Prop. 1994/95:147, *Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension för gifta*.

Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*.

Prop. 2012/13:12, *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*

Prop. 2020/21:171, *Angiven yrkesgrupp – åtgärder för en begriplig sjukförsäkring*.

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen, A2021/01402, A2021/01397 (delvis).

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen, A2022/01638, A2022/01606 (delvis), A2022/00764 med flera.

Referenser

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan, S2020/09448, S2021/04980 (delvis).

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försäkringskassan, S2022/04810, S2022/04811 (delvis), S2022/04812 (delvis).

Riksrevisionen, *Vägen till arbete efter nekad sjukpenning*. Rapport 2020:12.

Sejer L., Lagkommentaren i Karnov till 43 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Socialdepartementet, *Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum*, promemoria 2018-01-23.

Socialstyrelsen 2021, *Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten*.

SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*.

Sveriges a-kassor, *Arbetsmarknadens förfogande – vissa frågor*. Ett handläggarstöd för arbetslöshetskassorna, 5.0, 2021–12–03.

Bilaga 1: Metod och genomförande

I denna rapport har vi använt flera olika metoder. Vi har gjort en aktstudie, en kompletterande registerstudie, en dokumentstudie och en intervjustudie. Utöver detta har vi tagit del av avslagsbeslut från några arbetslöshetskassor.

Granskningen av ärendeakter

I vår aktstudie har vi granskat ärendeakter från Försäkringskassan för personer som har fått avslag efter en tid med sjukpenning. För de personer som skrev in sig efter avslaget har vi även granskat motsvarande ärendeakter hos Arbetsförmedlingen. Hos Arbetsförmedlingen finns inte ärendeakter på samma sätt som hos Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen har inte en sammanhållen ärendeakt för varje person som de enkelt kan ta fram, utan dokumentationen finns i många olika program och verktyg. Någon innehållsförteckning eller sammanställning av händelser gällande en viss person finns inte heller. Vi kom därför överens med Arbetsförmedlingen om vilka dokument som de skulle lämna till oss. Det var bland annat daganteckningar, handlingsplaner, eventuella beslut som myndigheten har fattat samt underlag och dokumentation av arbetsförmågetredningar.

I granskningen av ärendeakter har vi studerat tre grupper, nämligen

1. de som inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och saknar inkomst efter avslaget
2. de som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och saknar inkomst efter avslaget
3. de som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och har inkomst i form av arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd efter avslaget.

Vi har studerat dessa tre grupper för att kunna identifiera eventuella skillnader mellan grupperna i handläggningen hos Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som kan ge förklaringar till att personer saknar inkomst. Uppgifterna från ärendeakterna har registrerats med hjälp av ett datorbaserat enkätverktyg utifrån ett strukturerat granskningsformulär för handläggningen hos Försäkringskassan och ett för handläggningen hos Arbetsförmedlingen.

Urvalet har omfattat ett slumpmässigt urval på 160 akter per grupp. Efter ett litet bortfall så har granskningen omfattat 150 personer i gruppen som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen, 158 personer i gruppen som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och saknar inkomst och 155 personer i gruppen som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och har inkomst i form av arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd efter avslaget.

För de två grupper med personer som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen har vi studerat akter från både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. För den grupp personer som ingår i urvalet för de som inte skrev in sig hos Arbetsförmedlingen har vi enbart studerat akter från Försäkringskassan.

I granskningen av ärendeakter har vi begränsat urvalet till personer där Försäkringskassans beslut att avslå deras ansökan fattades under juni till december 2019. Vi har begränsat perioden för urvalet på det sättet för att undvika att det har hunnit ske en gallring av akterna hos Arbetsförmedlingen.

Uppgifterna från ärendeakterna har registrerats med hjälp av ett datorbaserat enkätverktyg utifrån ett strukturerat granskningsformulär. Försäkringskassan har skapat ett löpnummer för personen som varje ärendeakt gäller. Det är samma löpnummer som personen har i de registeruppgifter som vi har beställt i denna granskning. Löpnumren för ärendena har framgått av ett försättsblad på ärendeakterna och i granskningsformuläret är det detta löpnummer som vi har registrerat. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har inte tillgång till kodnyckeln, utan den har behållits av Försäkringskassan under den aktuella granskningsperioden. Efter granskningen har löpnumren tagits bort från ärendeakterna.

I aktstudien har vi undersökt hur Försäkringskassan hanterar olika delar i handläggningen och besluten i respektive ärende. Vi har särskilt registrerat när och hur Försäkringskassan har informerat

personen inför avslagsbeslutet, om och hur personen har erbjudits ett omställningsmöte liksom om och när det har genomförts. Vi har registrerat den försäkrades sysselsättning vid avslagsbeslutet, om den har förändrats under perioden med sjukpenning och i förhållande till vilken bedömningsgrund som beslutet har fattats.

I granskningen av ärendeakterna från Arbetsförmedlingen har vi registrerat när personen skrevs in hos Arbetsförmedlingen, vilken information som har lämnats till personen, när planeringsamtal har genomförts, upprättande av handlingsplan och dess innehåll, vilken sökandekategori personen har placerats i och förändringar av sökandekategori, förekomst av registrerad funktionshinderskod, vilka insatser personen har erbjudits och om hen har deltagit eller avstått insatser, lämnade meddelanden till arbetslöshetskassan om att personen till exempel har misskött sitt arbetssökande eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning samt om personen har aktualiserats och i så fall anledningen till det.

Uppgifterna från granskningen av ärendeakterna har sedan kompletterats med registeruppgifter som till exempel kön, ålder, utbildningsbakgrund, sjukskrivningshistorik och tidigare inskrivning hos Arbetsförmedlingen.

Jämförelse av urval och urvalsram

Dragningen av samtliga tre urval för granskningen av ärendeakter hos Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har fungerat bra. Det finns inga statistiskt signifikanta skillnader som gäller centrala individkaraktäristika i något av urvalen jämfört med de populationer (urvalsramar) som de har dragits från. Detta framgår av tabell B1 till B3. Det innebär att vi bedömer urvalen som representativa för de grupper som vi studerar.

Tabell B1 Individsammansättning i urvalet och urvalsramen för gruppen *inte* skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och som saknar inkomst efter avslaget

<i>Variabler</i>	<i>Urval</i>	<i>Urvalsram</i>	<i>p-värde</i>
<i>Kön</i>			
Kvinna	41,6 %	44,8 %	0,494
<i>Ålder</i>			
24–30 år	11,4 %	12,6 %	0,694
31–40 år	29,5 %	28,1 %	0,742
41–50 år	31,5 %	26,0 %	0,212
51–60 år	21,5 %	27,3 %	0,150
61–64 år	6,0 %	5,7 %	0,870
<i>Utrikesfödd</i>			
Ja	23,5 %	29,6 %	0,140
<i>Utbildning</i>			
Förgymnasial	21,5 %	23,2 %	0,666
Gymnasial	55,0 %	52,3 %	0,572
Eftergymnasial	21,5 %	20,9 %	0,880
Uppgift saknas	2,7 %	3,6 %	0,570
<i>Försäkradtyp</i>			
Anmälan från arbetsgivare – personen omfattas av sjuklön	72,5 %	70,6 %	0,666
Anställd dag 1 – personen omfattas ej av sjuklön	3,4 %	4,9 %	0,402
Arbetslös	15,4 %	16,0 %	0,876
Egenföretagare	3,4 %	2,8 %	0,731
Övrigt	5,4 %	4,6 %	0,701
Uppgift saknas	0,7 %	1,0 %	0,613

<i>Variabler</i>	<i>Urval</i>	<i>Urvalsram</i>	<i>p-värde</i>
<i>Familjetyper</i>			
Ensamstående med barn	18,8 %	15,5 %	0,368
Ensamstående	36,9 %	41,2 %	0,356
Gifta/sambos med barn	32,9 %	32,0 %	0,760
Gifta/sambos	10,7 %	10,1 %	0,816
Uppgift saknas	1,3 %	1,3 %	0,962
<i>Diagnos kategori</i>			
1. F32–F43	22,8 %	23,7 %	0,826
2. Övriga F-diagnoser	26,2 %	24,7 %	0,700
3. Rörelseorganen (M)	28,9 %	25,0 %	0,313
4. Symtom (R)	0,7 %	1,8 %	0,234
5. Skador (S–T)	10,1 %	8,2 %	0,472
6. Övriga diagnoser	11,4 %	16,2 %	0,132
<i>Sjukfallslängd vid avslaget</i>			
1. 1–89 dagar	8,7 %	10,6 %	0,446
2. 90–179 dagar	12,8 %	12,4 %	0,893
3. 180–364 dagar	31,5 %	32,5 %	0,814
4. 365–729 dagar	18,8 %	16,8 %	0,536
5. 2–5 år	24,8 %	23,2 %	0,655
6. 5–år	3,4 %	3,6 %	0,869
Uppgift saknas	0,7 %	1,0 %	0,613
<i>Verksamhetsområde (VO) inom Försäkringskassan</i>			
VO Stockholm	33,6 %	33,2 %	0,938
VO Mitt	21,5 %	21,1 %	0,922
VO Väst	16,8 %	18,0 %	0,691
VO Syd	19,5 %	17,0 %	0,463
VO Nord	8,7 %	10,3 %	0,568

Bilaga 1: Metod och genomförande

<i>Variabler</i>	<i>Urval</i>	<i>Urvalsram</i>	<i>p-värde</i>
<i>Tidigare inskrivning hos Arbetsförmedlingen</i>			
Ej inskriven hos AF under fyra år före sjukpenningperiodens start	54,4 %	54,4 %	0,996
Inskrivnen hos AF 1–12 månader under fyra år före sjukpenningperiodens start	22,1 %	20,4 %	0,611
Inskrivnen hos AF 13–24 månader under fyra år före sjukpenningperiodens start	8,1 %	8,2 %	0,933
Inskrivnen hos AF 25–36 månader under fyra år före sjukpenningperiodens start	9,4 %	10,3 %	0,713
Inskrivnen hos AF 37 månader eller längre under fyra år före sjukpenningperiodens start	6,0 %	6,4 %	0,842
<i>Förvärvsarbetande året före sjukpenningperiodens start</i>			
Ja	66,4 %	68,3 %	0,643
Antal	150	388	-

Anm.: Ett p-värde på 0,05 eller lägre innebär en statistiskt säkerställd skillnad mellan grupperna med 5 % risk att så inte är fallet.

Källa: Försäkringskassan och SCB, ISF:s bearbetningar.

Tabell B2 Individ sammansättning i urvalet och urvalsramen för gruppen som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och saknar inkomst efter avslaget (procent)

<i>Variabler</i>	<i>Urval</i>	<i>Urvalsram</i>	<i>p-värde</i>
<i>Kön</i>			
Kvinna	53,7 %	59,6 %	0,202
<i>Ålder</i>			
24–30 år	12,9 %	13,3 %	0,914
31–40 år	23,1 %	22,4 %	0,844
41–50 år	26,5 %	26,5 %	0,996
51–60 år	31,3 %	32,9 %	0,708
61–64 år	6,1 %	4,9 %	0,580
<i>Utrikesfödd</i>			
Ja	29,9 %	32,9 %	0,486
<i>Utbildning</i>			
Förgymnasial	23,8 %	28,2 %	0,274
Gymnasial	56,5 %	52,9 %	0,442
Eftergymnasial	19,7 %	18,9 %	0,824
<i>Försäkradtyp</i>			
Anmälan från arbetsgivare – personen omfattas av sjuklön	52,4 %	48,7 %	0,432
Anställd dag 1 – personen omfattas ej av sjuklön	7,5 %	4,9 %	0,276
Arbetslös	37,4 %	40,7 %	0,464
Egenföretagare	1,4 %	1,1 %	0,798
Övrigt	0,7 %	3,6 %	0,004
Uppgift saknas	0,7 %	0,9 %	0,770
<i>Familjetyp</i>			
Ensamstående med barn	21,8 %	23,8 %	0,596
Ensamstående	49,0 %	46,5 %	0,600
Gifta/sambos med barn	20,4 %	21,5 %	0,782
Gifta/sambos	8,8 %	8,2 %	0,800

Bilaga 1: Metod och genomförande

<i>Variabler</i>	<i>Urval</i>	<i>Urvalsram</i>	<i>p-värde</i>
<i>Diagnos kategori</i>			
1. F32–F43	27,9 %	27,5 %	0,916
2. Övriga F-diagnoser	24,5 %	21,1 %	0,390
3. Rörelseorganen (M)	25,2 %	26,2 %	0,802
4. Symtom (R)	4,8 %	3,5 %	0,496
5. Skador (S–T)	4,1 %	5,6 %	0,412
6. Övriga diagnoser	13,6 %	16,2 %	0,426
<i>Sjukfallslängd vid avslaget</i>			
1. 1–89 dagar	7,5 %	10,2 %	0,284
2. 90–179 dagar	12,9 %	12,0 %	0,764
3. 180–364 dagar	18,4 %	20,0 %	0,652
4. 365–729 dagar	15,6 %	16,2 %	0,876
5. 2–5 år	34,0 %	28,9 %	0,242
6. 5– år	10,9 %	11,8 %	0,748
Uppgift saknas	0,7 %	0,9 %	0,770
<i>Verksamhetsområde (VO) inom Försäkringskassan</i>			
VO Stockholm	23,1 %	22,9 %	0,956
VO Mitt	23,1 %	23,6 %	0,896
VO Väst	17,7 %	16,5 %	0,746
VO Syd	17,7 %	20,2 %	0,488
VO Nord	18,4 %	16,7 %	0,646

<i>Variabler</i>	<i>Urval</i>	<i>Urvalsram</i>	<i>p-värde</i>
<i>Tidigare inskrivning hos Arbetsförmedlingen</i>			
Ej inskriven hos AF åren före sjukpenningperiodens start	19,0 %	20,5 %	0,682
Inskrivnen hos AF 1–12 månader under fyra år före sjukpenningperiodens start	20,4 %	19,6 %	0,836
Inskrivnen hos AF 13–24 månader under fyra år före sjukpenningperiodens start	14,3 %	15,3 %	0,764
Inskrivnen hos AF 25–36 månader under fyra år före sjukpenningperiodens start	17,7 %	18,7 %	0,770
Inskrivnen hos AF 37 månader eller längre under fyra år före sjukpenningperiodens start	28,6 %	25,8 %	0,510
<i>Förvärvsarbetande året före sjukpenningperiodens start</i>			
Ja	56,5 %	53,1 %	0,464
Antal	158	596	-

Anm.: Ett p-värde på 0,05 eller lägre innebär en statistiskt säkerställd skillnad mellan grupperna med 5 % risk att så inte är fallet.

Källa: Försäkringskassan och SCB, ISF:s bearbetningar.

Tabell B3 Individsammansättning i urvalet och urvalsramen för gruppen som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och har inkomst efter avslaget (procent)

<i>Variabler</i>	<i>Urval</i>	<i>Urvalsram</i>	<i>p-värde</i>
<i>Kön</i>			
Kvinna	50,3 %	53,4 %	0,474
<i>Ålder</i>			
24–30 år	6,5 %	9,2 %	0,202
31–40 år	20,0 %	19,4 %	0,853
41–50 år	26,5 %	25,9 %	0,889
51–60 år	38,7 %	37,0 %	0,685
61–64 år	8,4 %	8,5 %	0,963

Bilaga 1: Metod och genomförande

<i>Variabler</i>	<i>Urval</i>	<i>Urvalsram</i>	<i>p-värde</i>
<i>Utrikesfödd</i>			
Ja	33,5 %	34,3 %	0,856
<i>Utbildning</i>			
Förgymnasial	22,6 %	19,4 %	0,374
Gymnasial	54,8 %	56,7 %	0,658
Eftergymnasial	21,9 %	23,5 %	0,662
Uppgift saknas	0,6 %	0,4 %	0,682
<i>Försäkradtyp</i>			
Anmälan från arbetsgivare – personen omfattas av sjuklön	56,1 %	55,4 %	0,870
Anställd dag 1 – personen omfattas ej av sjuklön	5,2 %	3,6 %	0,391
Arbetslös	34,8 %	37,1 %	0,575
Egenföretagare	2,6 %	2,9 %	0,810
Övrigt	1,3 %	0,9 %	0,674
Uppgift saknas	0,0 %	0,1 %	0,317
<i>Familjetyp</i>			
Ensamstående med barn	16,8 %	14,8 %	0,522
Ensamstående	37,4 %	39,9 %	0,552
Gifta/sambos med barn	29,0 %	30,8 %	0,651
Gifta/sambos	16,8 %	14,6 %	0,491
<i>Diagnos kategori</i>			
1. F32–F43	14,2 %	17,4 %	0,289
2. Övriga F-diagnoser	16,1 %	16,2 %	0,990
3. Rörelseorganen (M)	34,8 %	34,9 %	0,978
4. Symtom (R)	4,5 %	4,0 %	0,779
5. Skador (S–T)	15,5 %	10,7 %	0,111
6. Övriga diagnoser	14,8 %	16,8 %	0,509

<i>Variabler</i>	<i>Urval</i>	<i>Urvalsram</i>	<i>p-värde</i>
<i>Sjukfallslängd vid avslaget</i>			
1. 1–89 dagar	19,4 %	19,7 %	0,925
2. 90–179 dagar	14,8 %	16,4 %	0,608
3. 180–364 dagar	30,3 %	26,4 %	0,310
4. 365–729 dagar	13,5 %	14,2 %	0,834
5. 2–5 år	20,6 %	20,1 %	0,878
6. 5– år	1,3 %	3,2 %	0,062
Uppgift saknas	0,0 %	0,1 %	0,317
<i>Verksamhetsområde (VO) inom Försäkringskassan</i>			
VO Stockholm	21,3 %	20,9 %	0,902
VO Mitt	19,4 %	20,1 %	0,820
VO Väst	16,1 %	19,8 %	0,241
VO Syd	25,2 %	23,5 %	0,646
VO Nord	18,1 %	15,7 %	0,471
<i>Tidigare inskrivning hos Arbetsförmedlingen</i>			
Ej inskriven hos AF åren före sjukpenningperiodens start	23,2 %	22,6 %	0,856
Inskriften hos AF 1–12 månader under fyra år före sjukpenningperiodens start	17,4 %	18,3 %	0,795
Inskriften hos AF 13–24 månader under fyra år före sjukpenningperiodens start	12,9 %	16,2 %	0,256
Inskriften hos AF 25–36 månader under fyra år före sjukpenningperiodens start	18,7 %	17,6 %	0,733
Inskriften hos AF 37 månader eller längre under fyra år före sjukpenningperiodens start	27,7 %	25,4 %	0,538
<i>Förvärvsarbetande året före sjukpenningperiodens start</i>			
Ja	63,9 %	66,3 %	0,547
Antal	155	1 342	-

Anm.: Ett p-värde på 0,05 eller lägre innebär en statistiskt säkerställd skillnad mellan grupperna med 5 % risk att så inte är fallet.

Källa: Försäkringskassan och SCB, ISF:s bearbetningar.

Kompletterande analyser av registerdata

I vår första rapport var urvalet för vår granskning de personer som var 24–64 år och som fick avslag på sin ansökan om sjukpenning under perioden december 2018–december 2019. I den här rapporten är våra avgränsningar och definitioner i stort sett samma som i vår första rapport men det finns några skillnader:

- Vi analyserar endast de 32 000 personer som fick avslag på sin ansökan efter en tid med sjukpenning.
- Vi har utgått från 0 kronor i inkomst när vi skriver att sakna inkomst.
- Med inskriven respektive inte inskriven hos Arbetsförmedlingen menar vi en period på minst tre månader efter avslaget.

Att sakna inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning definierar vi som att sakna inkomst av arbete eller ersättningar som träder in i stället för arbete, till exempel arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd, under tre månader efter avslaget.

För de kompletterande analyserna av de personer som uppfyller kriterierna i aktstudien har vi använt registerdata som innehåller uppgifter om andra ersättningar från Försäkringskassan, uppgifter om inskrivningar hos Arbetsförmedlingen före och efter avslaget samt vissa bakgrundsuppgifter om personerna. Vi har också använt registerdata om uppgifter om inkomster som personerna har haft under tre år före sjukpenningperioden eller den period som de ansökte om sjukpenning för och under en uppföljningsperiod på två år efter avslaget. I tabell B4 redovisar vi vilka myndigheter vi har hämtat in registerdata från.

Tabell B4 Myndigheter och inhämtade uppgifter

<i>Myndighet</i>	<i>Uppgifter</i>
Försäkringskassan	Uppgifter om sjukpenningärenden, bakgrundsvariabler och perioder med utbetalningar av vissa förmåner
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF)	Uppgifter om arbetslöshetsersättning
Pensionsmyndigheten	Uppgifter om allmän pension
Centrala studiestödsnämnden (CSN)	Uppgifter om studiestöd
Arbetsförmedlingen	Uppgifter om inskrivning hos Arbetsförmedlingen
Statistikmyndigheten SCB (SCB)	Uppgifter om arbetsinkomst, tjänstepension, arbetsgivare, sysselsättning och bakgrundsvariabler
Socialstyrelsen	Uppgifter om ekonomiskt bistånd

Granskning av beslut från arbetslöshetskassor

I ett utskick till samtliga arbetslöshetskassor, som Sveriges a-kassor gjorde för ISF:s räkning, angavs att ISF ville ta del av beslutsbrev i de fall personer hade fått avslag på ansökan om arbetslöshetsersättning efter att ha fått avslag på ansökan om sjukpenning. Sveriges a-kassor tog fram ett script med hjälp av vilket arbetslöshetskassorna kunde söka fram vissa avslag under perioden den 1 januari 2019 till 30 juni 2020. Endast de som hade haft en sjukpenningperiod som hade avslutats inom tre månader från arbetslöshetskassans avslag söktes fram. Om sökningen gav träff på fler än 100 beslut gjorde scriptet ett slumpmässigt urval på 100.

Utifrån det framtagna urvalet ombads arbetslöshetskassorna sedan manuellt kontrollera om uppgift fanns i ärendena om att personens sjukpenningperiod hade avslutats genom avslag från Försäkringskassan.

De ärenden som uppfyllde alla kriterier skulle arbetslöshetskassorna sedan maskera och lämna till ISF.

Vi fick in 70 beslut, från 14 olika arbetslöshetskassor. Två arbetslöshetskassor meddelade att de inte hade några beslut som motsvarade de uppställda kriterierna. Åtta arbetslöshetskassor hörde vi inte av.

Analys av regelverk och andra dokument

Vi har jämfört regelverken för sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning) för att utreda om det finns krockar eller luckor mellan dem som kan innebära risk för att personer saknar inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning.

Vi är främst intresserade av bestämmelser eller avsaknad av bestämmelser som innebär risk att sakna inkomst under en sammanhängande tid om minst tre månader direkt efter avslaget. Det som innebär att en person missar tid med ersättning eller stängs av under en kortare tid eller att hen får lägre ersättning tar vi generellt sett inte upp.

Intervjustudien

Vi har intervjuat tjänstepersoner i olika funktioner och på olika orter i landet hos Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Hos Försäkringskassan valde vi ut två regioner, region Väst och region Mitt. Valet av regioner gjordes utifrån att Försäkringskassans statistik visade att omställningsmöten genomfördes i klart olika omfattning i de två regionerna. Vi intervjuade tjänstepersoner med olika befattningar i de båda regionerna. Vidare valde vi ut fyra lokala kontor, Göteborg och Halmstad inom region Väst samt Norrköping och Uppsala inom region Mitt. Vid de lokala kontoren intervjuade vi också tjänstepersoner med olika befattningar, däribland gruppintervjuer med två eller flera försäkringsutredare. Totalt genomförde vi 10 intervjuer med tjänstepersoner vid Försäkringskassan.

Hos Arbetsförmedlingen valde vi ut fyra lokala kontor som låg så nära de lokala kontoren hos Försäkringskassan som möjligt, nämligen Göteborg och Borås samt Uppsala och Norrköping. Vid de lokala kontoren intervjuade vi tjänstepersoner med olika befattningar samt gruppintervjuer med två eller flera arbetsförmedlare. Vi genomförde

även en intervju med tjänstepersoner vid enheten Ersättningar, med frågor om Enheten för granskning och kontroll (EGK). Totalt genomförde vi 9 intervjuer med tjänstepersoner vid Arbetsförmedlingen.

Vidare har vi intervjuat representanter för 5 olika arbetslöshetskassor; Akademikernas a-kassa, Unionens a-kassa, Handelsanställdas a-kassa, Alfa-kassan och Kommunals a-kassa. Vi har också haft samtal och ställt frågor till representanter för Sveriges arbetslöshetskassor och IAF.

Vid samtliga intervjuer har vi utgått från ett strukturerat intervjuformulär, men svaren fick mer karaktären av samtal mellan de personer som arbetar som försäkringsutredare, verksamhetsområdeschefer, regionala och lokala samverkansansvariga samt enhetschefer deltog under intervjun. Vi har också ställt följdfrågor för att få fördjupade insikter och nya infallsvinklar.

Vi har spelat in och transkriberat intervjuerna, för att sedan analysera och kategorisera dem. De citat från intervjuerna som vi redovisar i rapporten är språkligt korrigerade, och i viss mån nedkortade för att bli mer lättlästa. Men vi har inte ändrat innebörden i vad de intervjuade personerna har sagt. För att citat och uttalanden som vi redovisar i rapporten inte ska kunna kopplas till enskilda individer har vi anonymiserat våra intervjupersoner.

Bilaga 2: Möjligheter till stöd efter avslag på ansökan om sjukpenning

Denna bilaga beskriver kortfattat och översiktligt de centrala bestämmelser som finns om möjligheter till att få ersättning eller annat stöd efter avslag på ansökan om sjukpenning.

Villkor för att få sjukpenning

Sjukpenning är ett exempel på en arbetsbaserad förmån. Den som arbetar i en verksamhet som bedrivs i Sverige är försäkrad för arbetsbaserade förmåner.¹²⁵ Sådana förmåner ska ersätta den inkomst som en person förlorar när hen inte kan arbeta.

En försäkrad person har rätt till sjukpenning om personens arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom.¹²⁶ Den som ansöker om sjukpenning ska styrka nedsättningen av arbetsförmågan på grund av sjukdom genom att lämna in ett läkarintyg till Försäkringskassan.¹²⁷ Om personen är sjuk men sjukdomen inte medför nedsatt arbetsförmåga har personen alltså inte rätt till sjukpenning. Detsamma gäller om personen har nedsatt arbetsförmåga av någon annan anledning än sjukdom. Den som har rätt till sjukpenning får hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukpenning, beroende på hur mycket personens arbetsförmåga är nedsatt.¹²⁸

¹²⁵ 4 kap. 2 §, 6 kap. 2 § första stycket och 6 kap. 6 § socialförsäkringsbalken (SFB).

¹²⁶ 27 kap. 2 § första stycket SFB.

¹²⁷ 27 kap. 25 § första stycket SFB.

¹²⁸ 27 kap. 4 och 45 §§ SFB.

Sjukpenning är en dagersättning, vilket bland annat innebär att Försäkringskassan ska bedöma personens arbetsförmåga löpande. Rätten till ersättning kräver att myndigheten anser att arbetsförmågan är nedsatt varje enskild dag. Hur Försäkringskassan ska bedöma detta förändras vid vissa fasta tidpunkter under personens tid med sjukpenning, i enlighet med den så kallade rehabiliteringskedjan. Under de första 90 dagarna ska Försäkringskassan bedöma arbetsförmågans nedsättning i förhållande till personens vanliga arbete eller något annat tillfälligt arbete hos arbetsgivaren. När personen har haft sjukpenning i 90 dagar ska Försäkringskassan även ta hänsyn till om personen kan klara ett arbete efter omplacering hos arbetsgivaren.¹²⁹ Under den period som vi har granskat i denna rapport gällde att Försäkringskassan efter 180 dagar med sjukpenning dessutom ska ta hänsyn till om personen har förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller något annat lämpligt och tillgängligt arbete. Det gällde om det inte fanns särskilda skäl mot det eller det i annat fall kunde anses vara oskäligt.¹³⁰

Regelverket har sedan dess förändrats. Numera gäller att Försäkringskassan från dag 181 till dag 365 inte heller behöver bedöma arbetsförmågan i förhållande till förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden om övervägande skäl talar för att personen kan återgå till arbete hos sin arbetsgivare inom en viss tid. Dessutom har formuleringen ”förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden” ändrats. Den nya lydelsen är ”förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden”.¹³¹

Rehabiliteringskedjan tillämpas fullt ut endast för personer som har en arbetsgivare. För egna företagare ska Försäkringskassan bedöma arbetsförmågan mot det vanliga arbetet under de 180 första dagarna, och därefter gäller samma regler som för personer som är anställda. För arbetslösa ska bedömningen göras mot hela arbetsmarknaden redan från första dagen.¹³² Föräldraledigas arbetsförmåga ska

¹²⁹ 27 kap. 46–47 §§ SFB.

¹³⁰ 27 kap. 48 § SFB, i dess lydelse mellan den 1 juli 2012 och den 14 mars 2021.

¹³¹ 27 kap. 48 och 49 §§ SFB.

¹³² Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, s. 59.

Försäkringskassan bedöma i förhållande till deras förmåga att vårda barn.¹³³

Ett syfte bakom lagens bestämmelser om rehabiliteringskedjan är att personer ska eller bör ställa om till nytt arbete när det är nödvändigt på grund av sjukdom. Samtidigt betonar förarbetena att arbetsgivaren har ansvar att inom sin verksamhet ta till vara personens arbetsförmåga.¹³⁴

Försäkringskassans bedömning av om en sjukdom medför nedsatt arbetsförmåga kan alltså ändras under tiden med sjukpenning beroende på vilket eller vilka arbeten som myndigheten bedömer arbetsförmågan gentemot. En byggnadsarbetare som har skadat ryggen kan till exempel bedömas ha helt nedsatt arbetsförmåga i förhållande till sitt arbete under de första 180 dagarna men därefter bedömas ha full arbetsförmåga på grund av att hen anses kunna klara ett annat arbete, till exempel ett kontorsarbete. Detta innebär att en person först kan få sjukpenning och sedan avslag utan att personens sjukdomstillstånd har ändrats. Det innebär också att en person som får avslag på sin ansökan om sjukpenning kan vara i en situation där det av hälsoskäl är omöjligt för personen att gå tillbaka till det tidigare arbetet. Personen kan då behöva ställa om till att söka nytt arbete för att inte sakna inkomst, eventuellt inom andra yrken och branscher.

Skydd av SGI efter avslaget

Sjukpenning är alltså en arbetsbaserad förmån, som den som arbetar i en verksamhet som bedrivs i Sverige är försäkrad för. När arbetet upphör fortsätter personen som huvudregel att vara försäkrad i tre månader.¹³⁵ Personen fortsätter också att vara försäkrad så länge som hen får en arbetsbaserad förmån eller under den tid då hen uppfyller vissa kriterier enligt bestämmelser om skydd av SGI.¹³⁶ SGI-skydd gäller till exempel under den tid då personen deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning

¹³³ 27 kap. 52 § SFB.

¹³⁴ Prop. 2007/08:136, s. 56–59.

¹³⁵ 6 kap. 8 § andra stycket SFB.

¹³⁶ 6 kap. 9 och 10 §§ SFB.

eller etableringsersättning, eller står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete.¹³⁷

Den som får avslag på ansökan om sjukpenning behöver skydda sin SGI för att kunna behålla sina möjligheter att få rätt till arbetsbaserade förmåner i framtiden. Det kan gälla att på nytt få sjukpenning eller att få någon annan förmån som baseras på SGI, till exempel föräldrapenning.

Villkor för att få arbetslöshetsersättning

Lagstiftarens tanke är att en person ska få stöd av Arbetsförmedlingen för att hitta ett annat arbete när hen har fått avslag på sin ansökan om sjukpenning på grund av att Försäkringskassan har bedömt att hen har en arbetsförmåga som kan tas till vara på arbetsmarknaden, och personen inte har en arbetsgivare som kan erbjuda något lämpligt arbete. Under tiden som arbetssökande ska personen kunna försörja sig via arbetslöshetsförsäkringen om hen uppfyller kraven för rätt till arbetslöshetsersättning.¹³⁸

Ett grundläggande villkor för att en person ska ha rätt till arbetslöshetsersättning är att hen är arbetsför och oförhindrad att arbeta minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan. Personen måste också vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande.¹³⁹ Enklare uttryckt betyder detta att personen ska kunna och vilja arbeta.

Personer som är tjänstlediga utan lön får som huvudregel inte någon ersättning.¹⁴⁰ Men det finns några undantag. Ersättning får till exempel under vissa förutsättningar lämnas till en person som är tjänstledig för att hen av hälsoskäl inte kan återgå i arbete hos sin arbetsgivare, men av Försäkringskassan har bedömts ha arbetsförmåga i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt.¹⁴¹

¹³⁷ 26 kap. 13 § SFB och 3 § förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

¹³⁸ Prop. 2007/08:136, s. 75.

¹³⁹ 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

¹⁴⁰ 10 § första stycket 3 ALF.

¹⁴¹ 19 a § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Personen behöver också uppfylla det så kallade arbetsvillkoret. Det gör personen om hen under de senaste 12 månaderna (ramtiden) har arbetat i en viss minsta omfattning.¹⁴² När Försäkringskassan bestämmer ramtiden får myndigheten räkna bort viss tid, så kallad överhoppningsbar tid. Det gäller till exempel tid som den sökande inte har kunnat arbeta på grund av styrkt sjukdom.¹⁴³ Den tid som hoppas över får omfatta högst fem år.¹⁴⁴

För att ha rätt till inkomstbaserad ersättning behöver personen ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst tolv sammanhängande månader och inom denna tid ha uppfyllt arbetsvillkoret.¹⁴⁵ Den som inte uppfyller de villkor som gäller för rätt till inkomstbaserad ersättning kan i stället få ersättning enligt grundförsäkringen.¹⁴⁶

Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige administreras av arbetslöshetskassor, för närvarande 24 stycken.¹⁴⁷ Det är de som beslutar om och betalar ut arbetslöshetsersättning. Den som ansöker om ersättning ska lämna de uppgifter som arbetslöshetskassan behöver för att kunna bedöma om personen har rätt till ersättning eller inte.¹⁴⁸

Men Arbetsförmedlingen spelar också en viktig roll inom arbetslöshetsförsäkringen. Personens arbetssökande ska ske i dialog med Arbetsförmedlingen för att hen ska ha rätt till ersättning. Till exempel måste personen medverka till att upprätta en handlingsplan samt följa handlingsplanen och komma på de möten som Arbetsförmedlingen kallar till.

Arbetsförmedlingen har också i uppdrag att verka för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring.¹⁴⁹ Myndigheten ska bland annat kontrollera att de sökande uppfyller villkoren för rätt till ersättning och underrätta arbetslöshetskassan om det kan antas att den arbetssökande inte gör det.¹⁵⁰

Arbetsförmedlingen sorterar in varje inskriven arbetssökande i en sökandekategori. Kategoriseringen är tänkt att avspegla den arbets-

¹⁴² 12 § första stycket ALF.

¹⁴³ 16–17 §§ ALF.

¹⁴⁴ 17 a § ALF.

¹⁴⁵ 7 § första stycket ALF.

¹⁴⁶ 6 § ALF.

¹⁴⁷ Sveriges a-kassors webbplats: www.sverigesakassor.se, hämtad den 5 december 2023.

¹⁴⁸ 47 § ALF.

¹⁴⁹ 6 § förordningen (2022:811) med instruktion till Arbetsförmedlingen.

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

sökandes faktiska situation när det gäller möjligheten att söka och ta ett arbete. Till exempel betyder kategorin *öppet arbetslös* att personen är arbetssökande utan arbete som aktivt söker jobb och omgående kan börja jobba. *Arbetsökande med förhinder* betyder att personen är arbetssökande som för tillfället inte kan söka jobb eller börja jobba. Så kan vara fallet om Arbetsförmedlingen bedömer att personen inte är arbetsför på grund av till exempel sjukdom. För arbetssökande som har eller ansöker om arbetslöshetsersättning innebär en placering i sökandekategorin arbetssökande med förhinder att ett meddelande automatiskt skickas från Arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassan om att hen inte uppfyller de allmänna villkoren.¹⁵¹

Andra ersättningar och stöd som kan vara aktuella

Det finns andra ersättningar och stöd som kan vara aktuella när en person får avslag på ansökan om sjukpenning. Här nämner vi några.

Kollektivavtalade försäkringar

Nio av tio arbetstagare i Sverige arbetar på en arbetsplats där arbetsgivaren har tecknat kollektivavtal som ger rätt till ersättningar som kompletterar den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att den som får ersättning från den allmänna försäkringen också har rätt till kollektivavtalade ersättningar.¹⁵²

Det vanligaste är att de kollektivavtalade försäkringarna kompletterar socialförsäkringen och kompenserar för förlorad inkomst, exempelvis under tiden som personen får sjukpenning.¹⁵³ Under den period som vi har studerat fanns det också kollektivavtalade ersättningar som förlängde ersättningsperioden, till exempel efter avslag på ansökan om sjukpenning vid dag 181 i rehabiliteringskedjan. Den största av dessa kollektivavtalade förmåner, särskild AGS-KL-förmån, gällde för alla anställda inom kommun och region, men den upphörde att

¹⁵¹ Arbetsförmedlingen, *Sökandekategorier*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd, version 11, beslutat 2021-02-01.

¹⁵² ISF, *Utvecklingen av kollektivavtalade försäkringar sedan 2000-talets början*. Rapport 2018:14. s. 5.

¹⁵³ ISF, Rapport 2018:14. s. 10.

gälla från den 1 oktober 2022. Innan dess kunde personer med rätt till särskild AGS-KL-förmån få kollektivavtalad ersättning under högst 180 kalenderdagar om Försäkringskassan bedömde att personen hade arbetsförmåga i ett arbete som normalt förekommer på arbetsmarknaden.¹⁵⁴

Tjänstepension

Tjänstepensionen är den del av pensionen som betalas av arbetsgivaren. Det är inte alla som har avtal om tjänstepension med sin arbetsgivare, men ungefär nio av tio anställda har det. Det vanligaste är att det går att ta ut tjänstepension tidigast från 55 års ålder, men det finns undantag. Till exempel kan de som arbetar inom staten tidigast ta ut tjänstepension från 61 års ålder. Oftast går det inte att stoppa påbörjade utbetalningar eller ändra något när tjänstepensionen väl har börjat betalas ut.¹⁵⁵

Den som får tjänstepension utbetald kan ha rätt till sjukpenning under förutsättning att personen fortsätter att arbeta efter att tjänstepensionen har börjat betalas ut och uppfyller villkoren för SGI. Den som får tjänstepension kan kvalificera sig för SGI genom att ha ett förvärvsarbete som beräknas pågå under minst sex månader i följd. Däremot kan personen inte kvalificera sig genom att ha ett årligen återkommande arbete. Att personen har tjänstepension påverkar inte storleken på SGI.¹⁵⁶

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd, eller försörjningsstöd, är välfärdsystemets yttersta skyddsnät. Syftet med ekonomiskt bistånd är att ge en skälig levnadsnivå till den som tillfälligt inte kan försörja sig på något annat

¹⁵⁴ 3 a och 30 §§ försäkringsvillkor för AGS-KL från 2022-01-01. Sveriges kommuner och regioner (SKR), *Särskild AGS-KL-förmån upphör fr o m 1 oktober 2022*, Cirkulär nr: 22:32, 2022-09-20.

¹⁵⁵ Pensionsmyndighetens webbplats: www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/tjanstepension/det-har-ar-tjanstepension och www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/tjanstepension/utbetalning-av-tjanstepension, hämtade den 5 december 2023.

¹⁵⁶ 26 kap. 25 § SFB.

sätt.¹⁵⁷ Det är socialnämnden i personens hemkommun som efter ansökan från personen kan bevilja ekonomiskt bistånd.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 80 och 81 och prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*, s. 93 och 94.

¹⁵⁸ 2 kap. 1 § första stycket och 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen [2001:453] (SoL).

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta måste som huvudregel stå till arbetsmarknadens förfogande för att ha rätt till försörjningsstöd. Det innebär att vara anmäld hos Arbetsförmedlingen och vara aktiv i att söka arbete. Om det finns godtagbara skäl har en person rätt till försörjningsstöd även om hen inte står till arbetsmarknadens förfogande.¹⁵⁹ Vad som är godtagbara skäl ska bedömas från fall till fall. Det kan vara att personen är sjuk eller att personen behöver insatser i form av till exempel utredning av arbetsförmåga, arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering. Den som kan försörja sig genom egna åtgärder måste också som huvudregel ha vidtagit alla sådana åtgärder innan hen har rätt till ekonomiskt bistånd.¹⁶⁰

Ungefär hälften av alla vuxna personer som är beviljade ekonomiskt bistånd är arbetslösa. Dessa personer kan vara öppet arbetssökande eller delta i något program som Arbetsförmedlingen har anvisat.¹⁶¹

¹⁵⁹ 4 kap. 1 § andra stycket SoL.

¹⁶⁰ Socialstyrelsen 2021, *Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten*, s.139 f.

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

Bilaga 3: Myndigheternas uppdrag att samverka

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter och i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv hämta in upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.¹⁶² Myndigheter ska också verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.¹⁶³

Samtidigt som myndigheter ska samverka får ingen myndighet bestämma hur en annan förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild person.¹⁶⁴ Alla myndigheter är självständiga i förhållande till varandra när det gäller deras myndighetsutövning och rättstillämpning.

Försäkringskassan ska samverka kring rehabilitering

När det gäller rehabilitering har Försäkringskassan ett ansvar för rehabiliteringsåtgärder och ett särskilt ansvar för att samordna mellan aktörer. Försäkringskassan ska samverka med den försäkrades arbetsgivare och arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och andra myndigheter som rehabiliteringen berör, om den försäkrade går med på det. Försäkringskassan ska verka för att dessa organisationer och myndigheter, var och en inom sitt verksamhetsområde, genomför de åtgärder som behövs för en att rehabiliteringen av den försäkrade ska bli effektiv.¹⁶⁵

¹⁶² 8 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁶³ 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁶⁴ 12 kap. 2 § regeringsformen (RF).

¹⁶⁵ 30 kap. 8 och 10 §§ socialförsäkringsbalken (SFB).

Försäkringskassan ska även samverka med berörda för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och samverka med Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen för att använda tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet effektivt. För att använda resurser effektivt ska Försäkringskassan träffa överenskommelser med kommun, region eller Arbetsförmedlingen samt bedriva viss finansiell samordning.¹⁶⁶

Arbetsförmedlingen ska samverka inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Även Arbetsförmedlingen har ett utpekat ansvar som gäller samverkan. Myndigheten ska bedriva sin arbetsmarknadspolitiska verksamhet i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer.¹⁶⁷

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av bland annat arbetslivsinriktad rehabilitering. Det innebär att den som är i behov av särskilt stöd erbjuds utredande, vägledande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser.¹⁶⁸

Arbetsförmedlingen ska särskilt samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen för att använda tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet effektivt.¹⁶⁹ Arbetsförmedlingen samverkar också med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom förvärvsarbete för den som får aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken.¹⁷⁰

¹⁶⁶ 5 § 1 och 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

¹⁶⁷ 1 och 2 §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁶⁸ 5 § 5 och 11 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁶⁹ 14 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁷⁰ 12 § andra stycket förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska samverka kring personer som får avslag

Samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kring personer som behöver särskilda insatser för att återgå i arbete har funnits sedan tidigt 1990-tal. Men när den så kallade rehabiliteringskedjan infördes 2008 skärptes kraven på samverkan mellan de aktörer som ska stödja individer att återgå i arbete.¹⁷¹

Sedan 2017 har myndigheterna haft i uppdrag av regeringen att samverka kring personer som inte längre har rätt till sjukpenning. I regleringsbrevet för 2017 skriver regeringen:

I uppdraget ingår att skapa goda förutsättningar för övergången till Arbetsförmedlingen för de personer som har nedsatt hälsa men av Försäkringskassan bedöms ha arbetsförmåga och därmed inte längre har rätt till ersättning från sjukförsäkringen.¹⁷²

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan svarade på regeringens styrning genom att inrätta kontaktmötet och överlämningsmötet. Mötena var tänkta att underlätta omställningen för den enskilde genom att handläggare från båda myndigheterna skulle delta.¹⁷³

År 2018 presenterade regeringen ett antal förslag som tillsammans syftade till att förbättra arbetet för ”en sjukförsäkring som ger såväl trygghet som stöd”. Regeringen hade identifierat att stödet till individen behövde öka och att samverkan mellan myndigheter behövde stärkas. I regeringens *Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum* slår regeringen fast att ingen ska falla mellan myndigheternas ansvar på grund av att samverkan mellan myndigheter brister. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fick ett gemensamt nolltoleransuppdrag om att se till att övergången mellan myndigheterna fungerar.¹⁷⁴ Myndigheterna ersatte överlämningsmötet med ett omställningsmöte. Den största skillnaden mellan mötena var att

¹⁷¹ ISF, *Rutiner för övergång från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen*. Rapport 2011:06.

¹⁷² Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan S2017/05371/SF och avseende Arbetsförmedlingen A2016/02467/A.

¹⁷³ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning – Åtterrapporering enligt regleringsbrevet för 2017*, s. 15–16.

¹⁷⁴ Socialdepartementet, *Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum*, promemoria 2018-01-23, s. 6.

omställningsmötet skulle erbjudas innan Försäkringskassan har fattat beslut om att inte längre betala ut sjukpenning.¹⁷⁵

I en återrapportering från 2020 bedömer Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att det råder samsyn dem emellan kring hur uppdraget ska genomföras. Myndigheterna skriver bland annat i rapporten att de bedömer att ett omställningsmöte inte ensamt kan skapa goda förutsättningar för övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen. Därutöver spelar andra faktorer in. Ett exempel är den enskildes förmåga att ta till sig, förstå och acceptera den omställningen vederbörande ställs inför samt yttre faktorer, både arbetsmarknadsmässiga och faktorer på systemnivå.¹⁷⁶

Under 2021 har myndigheterna sett över omställningsmötet med målet att skapa nya arbetssätt för att kunna erbjuda en mer individanpassad information och bättre möjlighet för individen att förstå vilket stöd Arbetsförmedlingen kan ge om hen väljer att söka arbete.¹⁷⁷ Översynen ledde till en ny rutin som myndigheterna använder sedan november 2021.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning – Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2018*.

¹⁷⁶ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning – Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2019*, s. 6.

¹⁷⁷ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning – Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2020*, s. 5.

¹⁷⁸ Försäkringskassan, *Utvecklade kontakt- och omställningsmöten*, Informationsmeddelande 2021:194.

