



2015:21

Arbetslöshetskassornas hantering av återkrav mot ersättningstagare

Rapport initierad av IAF

Arbetslöshetskassornas hantering av återkrav mot ersättningstagare

Rapport initierad av IAF

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har kartlagt arbetslöshetskassornas hantering av återkrav mot ersättningstagare.

Beslut i detta ärende har fattats av Jan-Olof Dahlgren, generaldirektör.

Ansvarig chef har varit Lorraine Davidsson, biträdande chef för granskningsenheten.

Rapporten har utarbetats inom IAF av utredarna vid granskningsenheten Jenny Eriksson, och Urban Forsberg, som också varit uppdragsledare, i arbetet har även utredaren Joakim Mässing deltagit. Stefan Andersson och Jonas Eriksson vid Analysenheten har också deltagit i arbetet. I den slutliga beredningen har Jan-Olof Dahlgren, generaldirektör, Lars Seger, chef för rättsenheten och Lorraine Davidsson, biträdande chef för granskningsenheten, deltagit.

Katrineholm den 14 augusti 2015

Jan-Olof Dahlgren
Generaldirektör

Urban Forsberg
Utredare

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	5
2	Inledning	6
2.1	Uppdragets syfte och frågeställningar	6
2.2	Metod och genomförande	7
2.3	Urval av ärenden till ärendegranskning	7
3	Regelverket.....	9
3.1	Återkrav	9
3.2	Innehållande av ersättning	9
3.3	Eftergift	10
3.4	Uppföljning av återkrav	10
4	Förberedande arbete inför ärendegranskningen	11
4.1	Domsläsning.....	11
4.2	Intervjuer	11
4.3	Arbetslöshetskassornas organisation av återkravshanteringen	13
4.4	Uppföljning och verkställighet av återkrav	13
4.5	Statistik över arbetslöshetskassornas återkravsbeslut	14
5	Arbetslöshetskassornas hantering av återkravsärenden.....	18
5.1	Orsaker till att återkrav uppkommer och upptäcks.....	18
5.2	Tid mellan återkrävd period och beslut om återkrav	21
5.3	Tid mellan upptäckt och beslut om återkrav	22
5.4	Granskningsresultat – förvaltningsrättslig formalia	23
5.5	Granskningsresultat – innehållande och omprövning	24
6	Problem och tänkbara lösningar	25
6.1	Orsaker till att det uppstår felaktiga utbetalningar.....	25
6.2	Tidsförhållanden.....	27
6.3	Förvaltningsrättslig hantering av återkravsärenden	28
6.4	Andra problem inom återkravshanteringen.....	31
7	Käll- och litteraturförteckning	32
8	Bilagor.....	33
	Bilaga 1. Population och urval till ärendegranskningen fördelat på arbetslöshetskassorna	33

Bilaga 2. Mall för ärendegranskningen 34

1 Sammanfattning

Arbetslöshetskassornas hantering av återkrav visade sig redan under det förberedande arbetet vara god. Slutsatsen blev att undersökningen inte skulle inriktas på frågan om återkravsbesluten var korrekt uträknade eller på annat sätt var materiellt riktiga. Uppdraget har istället inriktats mot övriga aspekter av återkravshanteringen. Det finns en förbättringspotential för såväl de omständigheter som leder till felaktiga utbetalningar som för formalia i återkravshanteringen och de tidsförhållanden som råder. En analys av de problem som IAF har sett under uppdragets gång och förslag till tänkbara lösningar på dessa redovisas i rapportens sista del.

IAF har kunnat konstatera att verkställigheten av återkrav nu, jämfört med vad som framkommit i tidigare rapporter från IAF, fungerar väl på samtliga arbetslöshetskassor i och med införandet av Collect. Information från gäldenärerna som indikerar att det finns skäl för eftergift riskerar inte längre att fastna hos en extern part vilket var fallet när arbetslöshetskassorna använde sig av inkassobolag. Samtliga arbetslöshetskassor lever upp till sin skyldighet att kunna lämna föreskrivna uppgifter om återkrav.

Användningen av innehållande av arbetslöshetsersättning är inte särskilt frekvent om man ser till kassakollektivet. Arbetslöshetskassan Alfa använder detta institut cirka fem gånger oftare än vad kassakollektivet gör. ST:s arbetslöshetskassa innehåller ersättning cirka sju gånger oftare än vad kassakollektivet gör.

Eftergift används sällan av arbetslöshetskassorna med undantag av en arbetslöshetskassa som använder bestämmelsen och ger eftergift för återkrav med låga belopp. Det saknas stöd för denna tillämpning i bestämmelserna samt i domstolspraxis och förarbeten.

Majoriteten av återkraven i det undersökta urvalet har uppstått på grund av att ersättningstagarna har svårigheter med att redovisa arbetad tid på kassakorten på ett korrekt sätt. Ett annat skäl är att arbetsgivare har svårigheter med att korrekt fylla i arbetsgivarintygen. För arbetslöshetskassan Alfas del uppstår en del återkrav på grund av att personer som fått ersättning från arbetslöshetskassan Alfa fortsätter att skicka in sina kassakort till arbetslöshetskassan Alfa även efter det att de fått medlemskap i en annan arbetslöshetskassa.

Den tid som det tar att avgöra ett återkravsärende räknat från slutet på den tidsperiod som den felaktiga utbetalningen avser respektive när den felaktiga utbetalningen upptäcktes varierar stort mellan arbetslöshetskassorna.

De krav som ställs på kommunikering av uppgifter som tillförs ärendet, motivering av beslut och besvärshänvisning uppfylls så gott som utan undantag på ett bra sätt av samtliga granskade arbetslöshetskassor.

2 Inledning

Begreppet återkrav kan definieras som "krav på återbetalning av medel som utbetalats felaktigt". Till övriga krav som inte är att betrakta som återkrav hör exempelvis krav på betalning av medlemsavgifter och extra uttaxeringar i enlighet med bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetskassor (ALF).

En felaktig utbetalning av arbetslöshetsersättning kan uppstå på flera sätt. Den kan bland annat bero på att den som söker ersättning avsiktligt eller oavsiktligt lämnar felaktiga uppgifter. En felaktig utbetalning kan också orsakas av att ersättningstagaren inte uppfyller sin skyldighet att lämna nya uppgifter som påverkar rätten till ersättning. En annan orsak kan vara att ersättning betalats ut för tidsperioder när ersättningstagaren inte har uppfyllt de krav som enligt ALF ställs på den enskildes agerande, främst att aktivt söka arbete och att stå till arbetsmarknadens förfogande.

2.1 Uppdragets syfte och frågeställningar

Syftet med detta uppdrag har varit att kartlägga arbetslöshetskassornas handläggning och beslut avseende återkrav och eftergift, dels på aggregerad nivå, dels på två av de större arbetslöshetskassorna. Syftet har även varit att kartlägga hur ersättningstagarnas rättssäkerhet garanteras i samband med att återkravsbesluten verkställs samt vilka svårigheter som handläggarna upplever i återkravshanteringen.

För att uppnå syftet har följande kartläggningar gjorts:

- Vilka orsaker till felaktiga utbetalningar som är mest frekvent återkommande i återkravsärenden.
- Vilka orsaker till felaktiga utbetalningar som handläggarna uppfattar som särskilt problematiska att bedöma och utreda.
- Hur arbetslöshetskassorna verkställer besluten om återkrav.
- Arbetslöshetskassornas förmåga att ta fram en särskild förteckning över återkravsärenden i enlighet med IAFS 2014:1 12 § 7 p.

För att uppnå syftet har följande frågor utretts:

- Hur hanterar arbetslöshetskassorna grunderna för eftergift särskilt med avseende på "särskilda skäl"?
- Hur bestämmer arbetslöshetskassorna varifrån den felaktiga informationen kommer, d.v.s. om felet orsakats av den sökande eller någon annan?
- Hur bedömer arbetslöshetskassorna god tro?

Beslut om uteslutning och fränkännande, vilka i och för sig är tätt sammankopplade med återkrav, har inte granskats inom detta uppdrag.

2.2 Metod och genomförande

IAF har inledningsvis gått igenom ett flertal domar inom området för att få en övergripande bild av problemområdet. Denna domsläsning har sedan legat till grund för de intervjuer som har genomförts med återkravshandläggare på samtliga arbetslöshetskassor. Intervjuerna har genomförts i syfte att klargöra vilka handlägningsrutiner som arbetslöshetskassorna tillämpar och för att få en bild av svårigheter i ärendehandläggningen och vad som orsakar felaktiga utbetalningar.

Resultatet från intervjuerna har sedan använts i arbetet att bestämma avgränsningar och urval av ärenden till ärendekartläggningen som slutligen har genomförts på arbetslöshetskassorna med en särskilt framtagen kartlägningsmall.

De ärenden som har valts ut till ärendekartläggningen möjliggör en jämförelse mellan två av arbetslöshetskassorna¹, men de kan även ligga till grund för observationer som gäller för arbetslöshetskassorna som kollektiv.

Den beskrivande statistiken har hämtats från IAF:s databas ASTAT.

2.3 Urval av ärenden till ärendegranskning

Urvalet till ärendegranskningen omfattar återkravsbeslut² fattade under perioden 1 september 2013–31 oktober 2014. Uttaget av de ärenden som ingår i urvalet gjordes i mars 2015.

IAF har tagit fram uppgifter om samtliga ersättningstagare med återkravsbeslut som helt eller delvis avser kassakortsveckor där deltidsgång utbetalats och/eller återkrävs. Uttaget är avgränsat till återkravsbeslutade under perioden september 2013–oktober 2014 och där det återkrävda beloppet inte överstiger 10 000 kr. Tidsperioden är vald för att maximera antalet ärenden hos mindre arbetslöshetskassor sedan regelförändringarna i september 2013³. Den beloppsmässiga avgränsningen motiveras av att större återkrav tenderar att vara mindre representativa och sannolikt även svårare att förebygga.

Utifrån arbetshypotesen att felaktiga utbetalningar i hög utsträckning uppstår på grund av problematik med deltidsersättning, vilket intervjuer med representanter på arbetslöshetskassorna entydigt visade, har IAF valt att inrikta granskningen mot sådana återkrav. IAF har valt att jämföra två arbetslöshetskassor, arbetslöshetskassan Alfa och ST:s arbetslöshetskassa, som trots en jämförbar

¹ Arbetslöshetskassan Alfa och ST:s arbetslöshetskassa.

² Med återkravsbeslut menas beslut om att återkräva ersättning, beslut om att inte återkräva ersättning alternativt beslut om att efterge ett återkrav.

³ Den 1 september 2013 trädde nya sanktionsregler i kraft inom arbetslöshetsförsäkringen och nya regler om innehållande av ersättning, se 43–45 §§ i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samt 46–46b §§ i samma lag.

andel deltidsarbetslösa skiljer sig betydligt i andelen ersättningstagare som får återkravsbeslut. Detta illustreras i tabell 1.

Tabell 1. Fördelning av andel deltid och återkrav på utvalda arbetslöshetskassor

År	Andel deltid		Andel återkrav	
	Alfa	ST:s	Alfa	ST:s
2009	24 %	24 %	5 %	8 %
2010	23 %	22 %	6 %	8 %
2011	22 %	21 %	6 %	9 %
2012	21 %	22 %	6 %	10 %
2013	21 %	22 %	6 %	9 %

Det statistiska urvalet är utformat för att säkerställa ett tillräckligt antal återkravsärenden från arbetslöshetskassan Alfa och ST för kvantitativa jämförelser av de två kassornas ärendehantering. Övriga arbetslöshetskassor utgör tillsammans ett tredje stratum som behövs för skattningar av och jämförelser mot medelvärden för hela kassakollektivet. Urvalets storlek har bestämts utifrån en statistisk felmarginal på högst 5 procentenheter inom varje stratum och drygt 3 procentenheter för skattningar som avser hela kassakollektivet. Hos ST:s arbetslöshetskassa har samtliga 186 ärenden granskats. Tabell 2 visar det totala urvalets fördelning över respektive stratum. För en mer detaljerad redovisning av urvalet, se bilaga 1.

Tabell 2. Antal ersättningstagare i populationen respektive urvalet

Arbetslöshetskassa	Antal personer	
	Population	Urval
Alfa	775	385
ST:s	186	186
Övriga	11 012	398
Totalt	11 973	969

3 Regelverket

I detta kapitel ges en redogörelse för det regelverk som arbetslöshetskassorna tillämpar för felaktigt utbetald ersättning.

3.1 Återkrav

En ersättningstagare som har fått ersättning utan att ha rätt till det eller har fått ersättning med för högt belopp kan enligt 68 § ALF bli återbetalningsskyldig för den ersättning som har betalats ut.

Återbetalningsregeln i 68 § ALF är uppdelad i två led:

1. Ersättningstagaren har genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp, eller
2. på annat sätt obehörigen eller med för högt belopp fått ersättning och skäligen bort inse detta.

Det första ledet ska tillämpas om det är ersättningstagaren som har orsakat den felaktiga utbetalningen. Det krävs inte att ersättningstagaren har förstått att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten orsakat en felaktig utbetalning för att denne ska bli återbetalningsskyldig. Ersättningstagare som själva har orsakat en felaktig utbetalning kan alltså inte undgå återbetalningsskyldigheten på grund av god tro.

Det andra ledet ska tillämpas då ersättningstagaren inte själv har orsakat att en ersättning utbetalats obehörigen eller med ett för högt belopp. I dessa fall krävs att ersättningstagaren skäligen borde ha insett att ersättningen har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp för att det ska finnas en återbetalningsskyldighet. Om den felaktiga ersättningen berott på en uppgift från någon annan än ersättningstagaren själv och ersättningstagaren har tagit emot pengarna i god tro finns det följaktligen inte någon skyldighet för ersättningstagaren att betala tillbaka ersättningen.

3.2 Innehållande av ersättning

En arbetslöshetskassa får enligt 66 § ALF besluta att tills vidare hålla inne ersättning till en sökande, om det finns sannolika skäl att anta att han eller hon

1. inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 §,
2. inte har rätt till ersättning enligt 11 §,
3. kommer att stängas av från rätt till ersättning enligt 43–43 b §§, eller

4. kommer att fränkännas rätt till ersättning enligt 46 § eller uteslutas som medlem enligt 37§ första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Ersättning får hållas inne till dess att arbetslöshetskassan slutligt prövat frågan om sökandens rätt till ersättning och med högst det belopp som kan komma i fråga i det slutliga beslutet.

3.3 Eftergift

Om det finns särskilda skäl får arbetslöshetskassan enligt 68 d § ALF helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning enligt 68 eller 68 a § eller ränta enligt 68 b eller 68 c §.

Med särskilda skäl menas exempelvis långvarig betalningsoförmåga, allvarlig sjukdom eller andra sociala skäl.⁴

3.4 Uppföljning av återkrav

IAF har föreskrivit att arbetslöshetskassorna ska hålla uppgifterna om alla återkrav ordnade på ett sådant sätt att arbetslöshetskassan snabbt kan tillhandahålla följande uppgifter:

1. felaktigt utbetalt belopp och eventuell befrielse från återbetalningsskyldighet,
2. om arbetslöshetskassan har beviljat anstånd med betalningen och ränta på obetalt belopp,
3. vilka belopp som arbetslöshetskassan har fått tillbaka genom inbetalning från ersättningstagaren respektive genom kvittning samt den ränta som har betalats av ersättningstagaren,
4. vilka belopp som har återförts till staten,
5. om ärendet har överklagats,
6. vilka kravåtgärder som har vidtagits såsom påminnelser, betalningsföreläggande, överlämnande till kronofogdemyndighet etc.,
7. om ersättningstagaren har uteslutits enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor eller fränkänts ersättning enligt 46 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, och
8. om polisanmälan har gjorts och om kravet har preskriberats.⁵

⁴ Prop. 2008/09:3 s. 22

⁵ IAFFS 2014:1 16 §

4 Förberedande arbete inför ärendegranskningen

I detta kapitel redovisas resultatet av det förberedande arbete som föregick granskningen av återkravsärenden vissa slutsatser som IAF dragit av detta. Vidare redovisas statistik över arbetslöshetskassornas återkravshantering. I denna del finns även ett genderperspektiv på återkravsområdet.

4.1 Domsläsning

IAF har gått igenom 75 förvaltningsrättsdomar om återkrav. Syftet var att se om det fanns några mer frekvent återkommande problem och om överklagandena i stor utsträckning ledde till ändring av beslutet. Genomläsningen gav vid handen att det inte gick att urskilja något problemområde i den meningen att besluten inom detta område hade en högre ändringsfrekvens. Domsläsningen gav också vid handen att eftergiftsbeslut och ändringar av arbetslöshetskassornas beslut var sällsynta. Slutsatsen av detta blev att undersökningen inte skulle inriktas på frågan om återkravsbesluten var korrekt uträknade eller på annat sätt var materiellt riktiga. Uppdraget har istället inriktats mot övriga aspekter av återkravshanteringen.

4.2 Intervjuer

I denna del redovisas resultatet av de intervjuer som har gjorts samt IAF:s reflektioner kring dessa.

4.2.1 Deltidsarbetslösa

Med utgångspunkt i de uppgifter som lämnades under intervjuerna med återkravshandläggarna, och som senare kunde verifieras genom statistik, har uppdragsgruppen konstaterat att den dominerande andelen av felaktiga utbetalningar och därigenom av återkrav gäller personer som är deltidsarbetslösa. Därför avgränsades uppdraget till återkrav avseende personer som är deltidsarbetslösa.

4.2.2 Eftergift

Samtliga arbetslöshetskassor berättade vid intervjuerna att de vid bedömningen av om det finns grund för eftergift gör det med utgångspunkt i gäldenärens betalningsförmåga och sociala situation bedömd på lång sikt. Några av arbetslöshetskassorna har uppgivit att de för att bedöma betalningsförmågan använder sig av samma principer som Kronofogdemyndigheten använder för att vid utmätning bestämma förbehållsbeloppet, dvs. det belopp som gäldenären får

behålla för att kunna klara sin försörjning på den lägsta nivå som anses acceptabel. Enligt IAF:s mening är detta ett korrekt sätt att bedöma om det finns någon grund för eftergift.

Det har under granskningen kommit fram att en arbetslöshetskassa lämnar eftergift när det återkrävda beloppet är lågt. Enligt IAF:s bedömning har lagstiftaren inte avsett att eftergift ska användas på detta sätt.

4.2.3 Belopps- och dagrelaterade gränser för sanktionsprövning

Frågan om eftergift vid lågt belopp har ett visst samband med frågan om det finns någon nedre gräns för den felaktiga utbetalningens storlek som gör att återkravet ska sanktionsprövas. Vid intervjuerna framkom att somliga arbetslöshetskassor har "nolltolerans" medan andra arbetslöshetskassor tillämpade olika gränser som antingen var baserade på summan eller på antalet felaktiga ersättningsdagar som betalats ut.

Det är enligt IAF:s mening inte förenligt med god rättssäkerhet att rättstillämpningen av sanktioner varierar på detta sätt mellan arbetslöshetskassorna.

4.2.4 God tro

Intervjuerna med arbetslöshetskassorna visade att bedömningen av god tro som huvudregel tog sin utgångspunkt i vad en person i allmänhet kan förväntas förstå respektive inte förstå. Endast i undantagsfall sa de intervjuade att man gjorde bedömningen utifrån den enskilde ersättningstagarens förutsättningar.

Vid en genomläsning av praxis på området framstår det inte helt klart vilken princip som har använts. Man kan konstatera att invändningar om språksvårigheter som regel inte påverkar utfallet i domstolen. Detta skulle kunna ses som en fingervisning om att man vid prövningen av frågan om god tro har jämfört med vad en person i allmänhet borde ha insett. Samtidigt kan man inse att det finns fall då detta synsätt kan leda till stötande konsekvenser.

Frågan om hur bedömningen av god tro ska göras inom socialförsäkringsområdet finns behandlad i doktrinen om socialförsäkringsbalkens bestämmelser om återkrav och ränta⁶. Av denna doktrin framgår att bedömningen i vissa fall bör göras utifrån den aktuella personens förutsättningar, som exempel har tagits personer som lider av hjärnskador.

⁶ Kommentarer till socialförsäkringsbalkens 108 kap., Hessmark m.fl. Nordstedts.

4.3 Arbetslöshetskassornas organisation av återkravshanteringen

Arbetslöshetskassorna har en stor variation när det gäller hur arbetet med återkrav är organiserat. Arbetslöshetskassans storlek är en av de faktorer som påverkar detta. På vissa arbetslöshetskassor handläggs återkraven av personal med särskild kompetens medan det på andra arbetslöshetskassor görs av samtliga handläggare. På vissa arbetslöshetskassor hanteras återkraven av handläggare på utvalda kontor medan det på andra arbetslöshetskassor hanteras på samtliga kontor. Ärendegranskningen visade att det inte finns någon signifikant korrelation mellan hur arbetslöshetskassorna har organiserat återkravshanteringen och utfallet av de faktorer som undersökts inom detta uppdrag.

Det är rimligt att anta att kvaliteten på återkravshanteringen i stor utsträckning påverkas av den interna kommunikationen och de enskilda handläggarnas reella kompetens avseende återkravshanteringen. Enligt IAF:s bedömning kan både en organisatoriskt koncentrerad och en spridd handläggning av återkrav fungera. Den avgörande faktorn för en god återkravshantering är alltså inte organisationen utan att kommunikationen fungerar väl och att handläggarna av återkrav har en hög reell kompetens.

4.4 Uppföljning och verkställighet av återkrav

Arbetslöshetskassorna ska enligt föreskrift⁷ kunna lämna ett antal uppgifter till IAF om de återkrav som arbetslöshetskassan har mot ersättningstagare. I en tidigare rapport⁸ har IAF konstaterat att endast sex arbetslöshetskassor kunde redovisa en förteckning där samtliga uppgifter enligt föreskriften framgick. I detta uppdrag har IAF kunnat konstatera att samtliga arbetslöshetskassor lever upp till sin skyldighet att kunna tillhandahålla föreskrivna uppgifter om återkrav.

IAF har tidigare i olika sammanhang uppmärksammat att delar av verkställigheten av återkrav överlåtits till inkassobolag. IAF gjorde i "IAF informerar"⁹ bedömningen att detta inte var förenligt med regeringsformens bestämmelser om överlämnande av myndighetsutövning till privata rättssubjekt och att information av vikt för arbetslöshetskassans bedömning av en eventuell eftergift riskerade att stanna hos inkassobolaget. Bland annat för att komma till rätta med dessa problem togs datasystemet Collect fram. Arbetslöshetskassorna använder numera överlag detta system, vilket gör att de anmärkningar som tidigare riktats mot arbetslöshetskassorna i detta hänseende inte längre kvarstår.

⁷ IAFS 2014:1 16 §

⁸ 2008:11 *Arbetslöshetskassornas hantering av felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning och av återkrav*

⁹ IAF informerar nr 8 2007 *Myndighetsutövning och kravhantering*

4.5 Statistik över arbetslöshetskassornas återkravsbeslut

Uttaget av uppgifterna i denna del gjordes från ASTAT i april 2015.

Tabell 3. Antal och andel ersättningstagare med återkravsbeslut per år 2009–2013

År	Antal personer	Andel av samtliga ersättningstagare			Kvinnors överrepresentation ¹⁰		
		Kvinnor	Män	Totalt	Heltid	Deltid	Totalt
2009	23 989	7 %	5 %	6 %	10 %	6 %	28 %
2010	23 213	7 %	6 %	6 %	11 %	4 %	23 %
2011	21 252	8 %	6 %	7 %	12 %	8 %	25 %
2012	21 749	8 %	6 %	7 %	10 %	7 %	25 %
2013	22 243	8 %	6 %	7 %	6 %	7 %	21 %

Tabell 3 visar att andelen ersättningstagare som fick återkravsbeslut per år 2009–2013 var 6–7 procent. För kvinnor var andelen 7–8 procent jämfört med 5–6 procent bland männen, vilket innebär en överrepresentation med 21–28 procent. En viktig förklaring till överrepresentationen är att kvinnor i högre utsträckning än män uppstår arbetslöshetsersättning på deltid, vilket ytterligare framgår av tabell 7. Dock kvarstår en överrepresentation på 6–12 procent för kvinnor med heltidsersättning och 4–8 procent för kvinnor med deltidsersättning, jämfört med män i motsvarande kategorier.

Tabell 4. Belopp återkrävd arbetslöshetsersättning per år 2009–2013

År	Belopp (mkr)	Andel av utbetalt belopp			Överrepresentation		
		Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor		Män
					Heltid	Totalt	Deltid
2009	115	0,6 %	0,5 %	0,6 %	12 %	22 %	39 %
2010	116	0,8 %	0,6 %	0,7 %	20 %	23 %	23 %
2011	102	0,8 %	0,7 %	0,8 %	12 %	17 %	21 %
2012	103	0,8 %	0,7 %	0,7 %	14 %	25 %	24 %
2013	96	0,7 %	0,6 %	0,7 %	23 %	29 %	16 %

Av tabell 4 kan utläsas att av de totala utbetalningarna återkrävdes 96–116 miljoner kronor (0,6–0,8 procent) per år 2009–2013. För heltidsersättning följer återkraven ett liknande mönster när det gäller beloppen, med en kvinnlig överrepresentation på 12–23 procent. En tydlig skillnad är däremot att män är

¹⁰ En överrepresentation på 100 procent skulle innebära att återkravsbeslut var dubbelt så vanligt förekommande hos kvinnor som hos män.

kraftigt överrepresenterade med 16–39 procent när det gäller andelen återkrävd deltid ersättning. Eftersom kvinnor får fler återkrav än män innebär det att män med deltid ersättning får betydligt större återkrav än motsvarande kategori kvinnor.

Skillnaderna mellan könen kvarstår även efter att återkrav med belopp över 10 000 kr har exkluderats. IAF kan alltså konstatera att skillnaderna mellan könen inte beror på stora återkrav. Det indikerar att skillnaderna kan vara relaterade till kassakortens utformning.

Tabell 5. Deltid ersättningens överrepresentation bland återkraven per år 2009–2013

År	Andel av utbetalt belopp som återkrävs		Deltid ersättningens överrepresentation		
	Heltid	Deltid	Kvinnor	Män	Totalt
2009	0,5 %	1,4 %	133 %	264 %	187 %
2010	0,6 %	1,7 %	144 %	260 %	199 %
2011	0,6 %	2,2 %	201 %	307 %	236 %
2012	0,6 %	2,3 %	227 %	361 %	288 %
2013	0,5 %	2,2 %	243 %	386 %	322 %

Tabell 5 visar att deltid ersättning återkrävs i betydligt högre utsträckning än heltid ersättning: 1,4–2,2 procent jämfört med 0,5–0,6 procent. Jämfört med heltid ersättning återkrävdes alltså en 3–4 gånger högre andel av utbetald deltid ersättning. Från kvinnor återkrävdes en 2–3 gånger högre andel och från män en 3–5 gånger högre andel deltid ersättning jämfört med heltid ersättning.

Tabell 6. Antal och andel personer med återkravsbeslut per arbetslöshetskassa 2009–2013

Arbetslöshetskassa	Antal personer	Andel personer
Lärarnas	3 051	15 %
Hotell- och Restauranganställdas	4 288	15 %
ST:s	1 253	14 %
Vision	2 287	14 %
Handelsanställdas	7 729	13 %
Fastighets	1 898	13 %
Transportarbetarnas	3 485	12 %
Kommunalarbetarnas	15 872	12 %

Småföretagarnas	2 685	12 %
SEKO:s	2 680	11 %
Unionens	13 472	11 %
Ledarnas	1 097	10 %
Livsmedelsarbetarnas	1 170	10 %
IF Metalls	10 482	10 %
Akademikernas	7 032	9 %
GS	2 050	9 %
Byggnadsarbetarnas	3 521	9 %
Alfa	9 000	8 %

Tabell 6 visar att de arbetslöshetskassor där högst andel ersättningstagare fick återkravsbeslut under femårsperioden 2009–2013 är Lärarnas och Hotell- och Restauranganställdas (15 procent) samt ST:s och Vision (14 procent). De arbetslöshetskassor där lägst andel ersättningstagare fick återkravsbeslut under samma period var Alfa (8 procent) samt Byggnadsarbetarnas, GS och Akademikernas (9 procent).

Tabell 7. Kvinnors överrepresentation bland återkraven per arbetslöshetskassa 2009–2013

Arbetslöshetskassa	Andel personer		Kvinnors överrepresentation
	Kvinnor	Män	
Unionens	12 %	9 %	34 %
Ledarnas	12 %	10 %	26 %
SEKO:s	13 %	11 %	25 %
Handelsanställdas	14 %	12 %	23 %
Akademikernas	10 %	8 %	23 %
GS	11 %	9 %	21 %
Alfa	9 %	8 %	19 %
IF Metalls	11 %	9 %	16 %
Byggnadsarbetarnas	10 %	9 %	15 %
Småföretagarnas	13 %	11 %	15 %
Kommunalarbetarnas	12 %	11 %	12 %
Fastighets	13 %	12 %	12 %
ST:s	15 %	13 %	11 %
Transportarbetarnas	13 %	12 %	10 %
Vision	14 %	13 %	7 %
Hotell- och Restauranganställdas	15 %	15 %	3 %
Livsmedelsarbetarnas	10 %	10 %	2 %
Lärarnas	15 %	17 %	-13 %

Tabell 7 visar att kvinnor var överrepresenterade bland återkraven från alla större arbetslöshetskassor 2009–2013, med undantag för Lärarnas där män var något överrepresenterade. Störst var överrepresentationen av kvinnor i Unionens (34 procent), Ledarnas (26 procent) samt SEKO:s (25 procent). Hos Livsmedelarnas, Hotell- och Restauranganställdas samt Vision fick kvinnor och män återkravsbeslut i ungefär samma utsträckning.

Tabell 8. Återkrav av heltidsersättning jämfört med återkrav av deltid ersättning

Arbetslöshetskassa	Andel personer		Deltidsersättningens överrepresentation
	Heltid	Deltid	
ST:s	8 %	19 %	148 %
Vision	7 %	17 %	135 %
Ledarnas	6 %	14 %	127 %
Lärarnas	8 %	16 %	104 %
Akademikernas	5 %	11 %	99 %
Unionens	7 %	13 %	92 %
GS	6 %	11 %	87 %
Handelsanställdas	8 %	14 %	76 %
IF Metalls	6 %	11 %	66 %
SEKO:s	7 %	11 %	48 %
Transportarbetarnas	8 %	12 %	47 %
Hotell- och Restauranganställdas	10 %	14 %	45 %
Byggnadsarbetarnas	6 %	9 %	42 %
Alfa	6 %	8 %	32 %
Livsmedelsarbetarnas	7 %	9 %	30 %
Kommunalarbetarnas	8 %	11 %	30 %
Fastighets	9 %	11 %	20 %
Småföretagarnas	9 %	10 %	14 %

Tabell 8 förtydligar att samtliga större arbetslöshetskassor återkräver deltid ersättning i högre utsträckning än heltidsersättning. Deltidsersättningen är starkast överrepresenterad i återkraven hos ST:s, Vision, Ledarnas och Lärarnas arbetslöshetskassor. Hos dessa var andelen personer som fick arbetslöshetsersättning återkrävd mer än dubbelt så hög som bland personer med heltidsersättning. Hos Småföretagarnas och Fastighets arbetslöshetskassor var andelen personer med återkrav endast något större (14–20 procent) bland personer med deltid ersättning.

5 Arbetslöshetskassornas hantering av återkravsärenden

I detta kapitel redovisas resultatet och slutsatser av den ärendegranskning som IAF har genomfört hos utvalda arbetslöshetskassor¹¹.

5.1 Orsaker till att återkrav uppkommer och upptäcks

Denna del av rapporten syftar till att redovisa de mest frekvent förekommande orsakerna till att de felaktiga utbetalningarna uppstått och hur de upptäckts. De båda aspekterna går ibland in i varandra varför vi har valt att undersöka båda i ett sammanhang. Valet av faktorer som granskats har gjorts i syfte att hitta de möjligheter till förbättringar av återkravshanteringen som kan finnas.

5.1.1 Förklaring av de granskade faktorerna

Ändrade kassakort = Ersättningstagaren har på eget initiativ skickat in ändrade kassakort för en period där ersättning redan har utbetalats. När rätten till ersättning prövas utifrån den nya informationen visar det sig att den ersättning som har betalats ut har varit för hög.

Jämförelse AGI-kassakort = Arbetslöshetskassorna kontrollerar eventuell differens mellan arbetsgivarintyg (AGI) och kassakortsdeklaration. Kontrollen görs dels regelbundet, dels oregelbundet. Den regelbundna kontrollen görs vid deltidsarbete jämsides med arbetslöshetsersättning genom att arbetslöshetskassan med ett visst tidsintervall begär in ett arbetsgivarintyg. Tidsintervallet varierar mellan arbetslöshetskassorna, men huvuddelen begär in arbetsgivarintyget var sjätte månad. Kontrollen finns som en funktion i ÄGA och benämns även kassakortsjämförelse.

Medlem i annan a-kassa = Ersättningstagaren har under pågående ersättningsperiod ansökt om medlemskap i en annan arbetslöshetskassa, men fortsatt att uppbära ersättning från den ursprungliga arbetslöshetskassan.

Kontrollrutinen CSN/FK = Den i ÄGA ingående möjligheten att kontrollera om ersättningstagaren har fått någon form av ersättning från Centrala studiestödsnämnden (CSN) eller Försäkringskassan (FK) under de kontrollerade ersättningsveckorna.

Anställningsavtal = När det ersättningstagaren har angivit på kassakorten inte stämmer överens med uppgifterna på tidigare insänt anställningsavtal och det innebär att en tidigare utbetald ersättning har varit för hög. Upptäckten sker ofta genom funktionen "förväntat hinder" i ÄGA.

¹¹ Samtliga arbetslöshetskassor med undantag för Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa.

Förskjutna deltidsgagar = Som en effekt av ett återkrav eller någon annan omständighet uppstår ibland ett återkrav på grund av att de 75 ersättningsdagar som man enligt regelverket kan ha när man arbetar deltid förbrukats tidigare än vad som först antagits.

Studier hel- eller deltid = Ersättningstagaren har studerat på deltid samtidigt som han eller hon har fått arbetslöshetsersättning utan att i förväg ha fått studierna godkända av arbetslöshetskassan. Alternativt har ersättningstagaren studerat på heltid och därmed inte haft rätt till arbetslöshetsersättning jämsides med studierna. Upptäckt av detta sker vanligtvis genom uppgift från ersättningstagaren själv eller kontrollrutinen.

Meddelande från AF = Meddelande från Arbetsförmedlingen (AF) till arbetslöshetskassan med information som medför att ersättningstagarens rätt till arbetslöshetsersättning kan ifrågasättas. Bedömningen av denna information görs av arbetslöshetskassan.

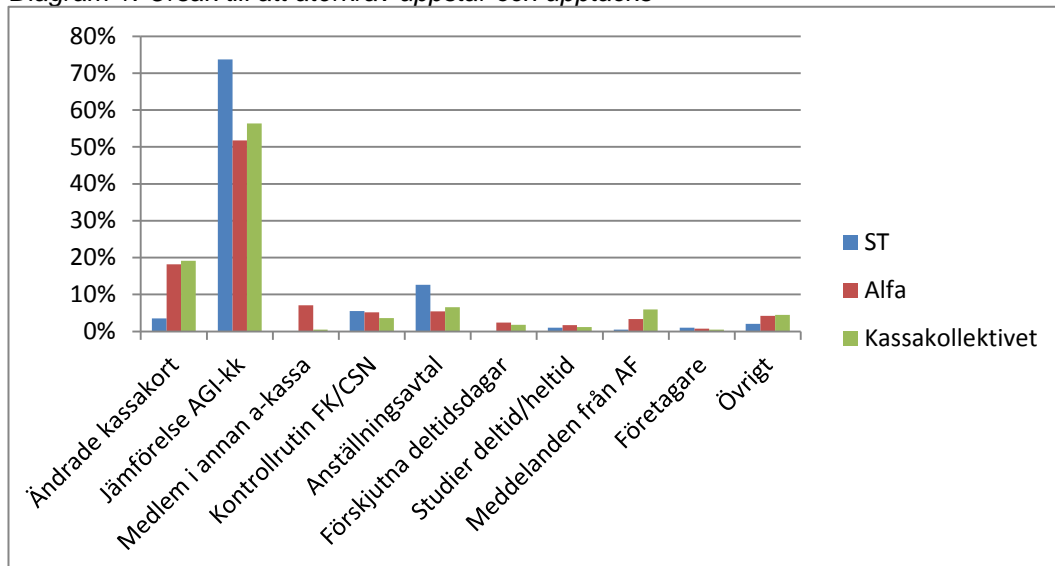
Företagare = Ersättningstagaren har fått ersättning för en period när han eller hon har bedrivit näringsverksamhet och därmed inte har varit berättigad till arbetslöshetsersättning.

Övrigt = De faktorer som inräknas i övrigt har var för sig förekommit så sällan att de bedömts sakna en signifikant inverkan på återkravshandlingen. Dessa faktorer kommer därför inte att i detalj behandlas i rapporten.

5.1.2 Granskningsresultat avseende återkravens uppkomst och upptäckt

I detta avsnitt behandlas granskningsresultaten och i vissa fall ges tänkbara förklaringar till resultaten.

Diagram 1. Orsak till att återkrav uppstår och upptäcks



I 4 procent av de undersökta ärendena på ST:s arbetslöshetskassa var det

ändrade kassakort som låg bakom återkraven. Hos arbetslöshetskassan Alfa berodde 18 procent av återkraven på ändrade kassakort och sett över hela kassakollektivet var andelen 19 procent. Att den enskilde bestämmer sig för att ändra sina kassakort kan bero på att han eller hon har insett att tidigare ingivna kassakort inte har fyllts i på rätt sätt, exempelvis i samband med anställningar som anges i sysselsättningsgrad eller då de timmar som redovisats inte motsvarar den sanna bilden av hur personen har arbetat.

Hos ST:s arbetslöshetskassa upptäcktes 74 procent av återkraven genom en kassakortsjämförelse medan andelen för arbetslöshetskassan Alfa låg på 52 procent. Sett över hela kassakollektivet var andelen 56 procent. Skillnader mellan kassakorten och arbetsgivarintygen kan antingen bero på kassakortet eller arbetsgivarintyget eller en kombination av dessa två faktorer.

Inom samma problemområde, det vill säga redovisning av arbetad tid¹², ligger även det som i rapporten benämns anställningsavtal. För ST:s arbetslöshetskassa utgjorde dessa 13 procent av återkraven medan de för arbetslöshetskassan Alfa var 5 procent. För kassakollektivet var 7 procent av återkraven kopplade till ett anställningsavtal.

För ST:s del ligger den totala andelen återkrav som beror på olika problem kopplade till redovisning av arbetad tid på 87 procent. För arbetslöshetskassan Alfa är andelen 74 procent och för hela kassakollektivet är andelen 79 procent.

Problemet med felaktiga utbetalningar på grund av att ersättningstagaren är medlem i en annan arbetslöshetskassa har i denna undersökning inte förekommit någon annanstans än hos arbetslöshetskassan Alfa, orsaken ligger bakom 7 procent av deras återkravsbeslut. Det är alltså arbetslöshetskassan Alfas andel av kassakollektivet som återspeglas i den bråkdel som enligt diagram 1 har denna orsak hos kassakollektivet.

Förskjutna deltid dagar förekom inte i något av de undersökta återkravsärendena hos ST:s arbetslöshetskassa. Hos arbetslöshetskassan Alfa förekom orsaken i drygt 2 procent av de undersökta ärendena medan det i kassakollektivet utgör knappt 2 procent av återkravsbesluten. Denna orsak till återkrav torde vara svår att påverka direkt eftersom den utgör en följd av andra omständigheter.

Studier, hel- och deltid, utgör cirka 1 procent av återkravsärendena på ST:s arbetslöshetskassa och cirka 2 procent på arbetslöshetskassan Alfa. För kassakollektivet är det 1 procent av ärendena. Dessa återkrav kan förväntas minska på grund av de förändrade reglerna för studier samtidigt som man får arbetslöshetsersättning.¹³

¹² De faktorer IAF bedömt vara kopplade till svårigheter att redovisa arbetad tid är ändrade kassakort, jämförelse AGI-kk samt anställningsavtal.

¹³ 15 § Förordning 1997:835 om arbetslöshetsförsäkring med ikraftträdande den 1 oktober 2014. Enligt de nya reglerna är det som huvudregel tillåtet att under en begränsad tid bedriva studier jämsides med att man får arbetslöshetsersättning utan att ansöka om detta innan studierna påbörjas.

Meddelande från Arbetsförmedlingen utgör för ST:s arbetslöshetskassa en knapp procent av återkraven medan det för arbetslöshetskassan Alfa är 3 procent av återkraven som är kopplade till ett meddelande från Arbetsförmedlingen. För kassakollektivet var det 6 procent av återkraven som hade denna koppling.

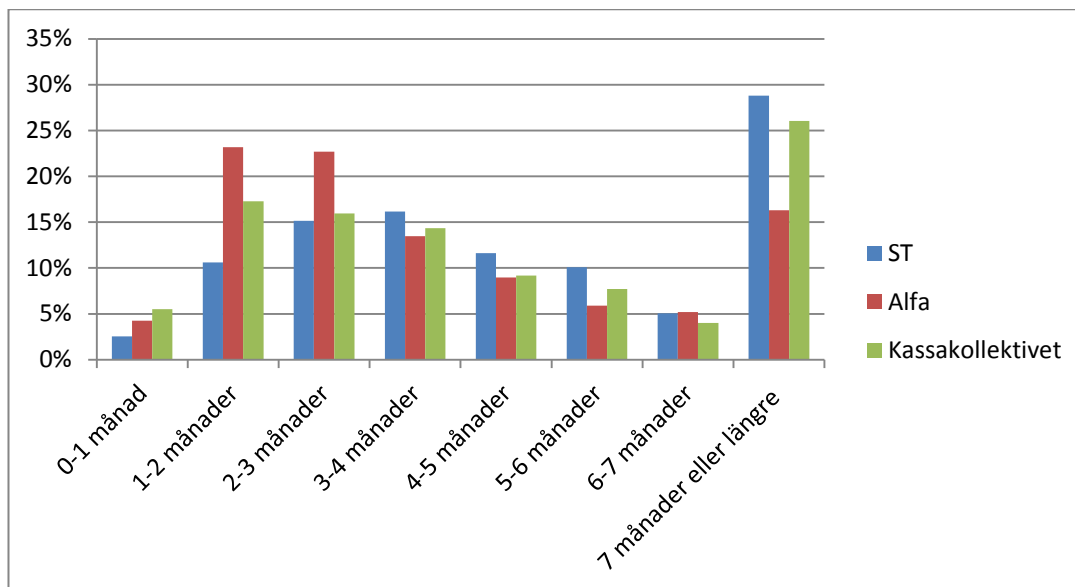
Återkrav som beror på att någon som egentligen är att se som näringsidkare i arbetslöshetsförsäkringens mening har fått arbetslöshetsersättning förekommer i 1 procent av återkraven hos ST:s arbetslöshetskassa. Hos arbetslöshetskassan Alfa förekommer detta i knappt 1 procent av återkravsärendena. För kassakollektivet är andelen under en halv procent.

IAF konstaterar att man utifrån diagram 1 kan dra slutsatsen att de dominerande orsakerna till återkrav var olika problem med hur den arbetade tiden skulle redovisas och hur arbetsgivarna skulle fylla i arbetsgivarintygen. Att få in sådana uppgifter som i någon mening förändrar rätten till arbetslöshetsersättning är också ett problem som leder till återkrav.

5.2 Tid mellan återkrävd period och beslut om återkrav

Utifrån den granskningsmall som IAF konstruerat i detta uppdrag är tiden i diagram 2 beräknad från det sista datumet i den återkrävda ersättningsveckan till datum för återkravsbeslutet. Intervallet för längsta tid innefattar i vissa fall tider upp till, och över, ett år.

Diagram 2. Tid mellan återkrävd period och återkravsbeslut



ST:s arbetslöshetskassa fattar beslut inom 0–3 månader från den period som återkravet avser i 28 procent av sina återkravsärenden medan siffran för

arbetslöshetskassan Alfa är 50 procent för samma tid. För kassakollektivet är motsvarande siffra 38 procent.

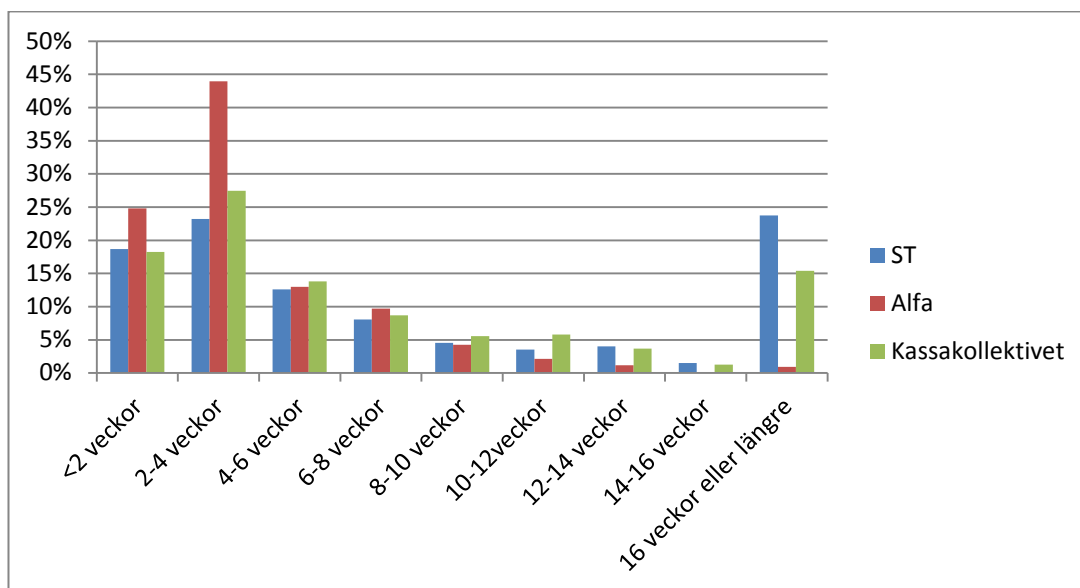
Inom 3–6 månader har ST:s arbetslöshetskassa fattat beslut i ytterligare 38 procent av sina återkravsärenden. För arbetslöshetskassan Alfa är motsvarande siffra 28 procent och för kassakollektivet 31 procent.

ST:s arbetslöshetskassa fattar beslut i resterande återkravsärenden, 34 procent, först efter 6 månader eller längre. För arbetslöshetskassan Alfa är motsvarande siffra 21 procent och för kassakollektivet 30 procent.

5.3 Tid mellan upptäckt och beslut om återkrav

Tidsberäkningen i detta fall tar i viss mån sin utgångspunkt i en bedömning av när i tiden som den felaktiga utbetalningen upptäcktes. Eftersom det inte finns något exakt datum angivet i handlingarna för när upptäckten gjorts är diagrammet inte att se som en exakt redovisning av tidsförhållandena. Trots detta ger diagrammet enligt IAF:s bedömning en värdefull del i bilden av de tidsförhållanden som präglar arbetslöshetskassornas hantering av återkrav.

Diagram 3. Tid mellan upptäckt och beslut



ST fattar beslut inom 6 veckor från upptäckt i 55 procent av de undersökta ärendena. Arbetslöshetskassan Alfa fattar beslut i 82 procent av återkravsärendena inom 6 veckor från upptäckt. För kassakollektivet är motsvarande siffra 59 procent.

ST:s arbetslöshetskassa fattar beslut inom 6–16 veckor i ytterligare 23 procent av återkravsärendena. För arbetslöshetskassan Alfa är motsvarande siffra 17 procent och för kassakollektivet var andelen 26 procent.

Efter 16 veckor från upptäckt hade ST:s arbetslöshetskassa inte fattat beslut i 24 procent av återkravsärendena för den period som IAF undersökt. För arbetslöshetskassan Alfa är motsvarande siffra 1 procent och för kassakollektivet är andelen 15 procent.

5.4 Granskningsresultat – förvaltningsrättslig formalia

I detta avsnitt redovisar IAF resultatet av ärendegranskningens förvaltningsrättsliga delar.

Tabell 9. Andel ärenden där kommunikering av återkrav gjorts (%)

Kommunicering	ST	Alfa-kassan	Kassakollektivet
Nej	2	1	2
Ja, fullständig	98	99	96
Ja, ofullständig	1	0	2

Tabell 9 visar att kommunikeringen av återkravsärenden fungerar väl på arbetslöshetskassorna. En fullständig skriftlig kommunikering, alternativt en dokumenterad muntlig kommunikering, fanns i majoriteten av ärendena.

Tabell 10. Förekomst och placering av motivering till beslut (%)

Var ligger motiveringen?	ST	Alfa-kassan	Kassakollektivet
Endast i kommunikering	0	0	2
Endast i beslutet	0	0	1
Kommunikering och beslut	100	99	93
Ingen motivering	0	0	4

Av tabell 10 framgår att det förekommer att beslutsmotivering saknas, dock inte på ST:s arbetslöshetskassa eller på arbetslöshetskassan Alfa. I 4 procent av kassakollektivets granskade ärenden saknas motivering helt.

Tabell 11. Samlat eller delat beslut om återkrav respektive ersättningsrätt

Beslut innefattande ersättning och återkrav	ST	Alfa	Kassakollektivet
Ett beslut	99	100	97
Två beslut	1	0	3

Tabell 11 visar att arbetslöshetskassorna som kollektiv har separerat beslutet om ersättningsrätten från beslutet om återkrav av felaktigt utbetald ersättning i 3 procent av de granskade ärendena. På ST:s arbetslöshetskassa var motsvarande andel 1 procent. På arbetslöshetskassan Alfa fattade man endast ett (1) beslut om såväl ersättningsrätten som återkravet i samtliga granskade ärenden.

5.5 Granskningsresultat – innehållande och omprövning

I detta avsnitt redovisar IAF resultatet av ärendegranskningen avseende arbetslöshetskassornas tillämpning av reglerna om innehållande av ersättning och omprövning.

Tabell 12. Andel ärenden där ett preliminärt beslut om innehållande har fattats (%)

Beslut om innehållande	ST	Alfa-kassan	Kassakollektivet
Ja	22	15	3
Nej	78	85	97

Ärendegranskningen visar att möjligheten att innehålla ersättning under utredningstiden utnyttjas i olika utsträckning på arbetslöshetskassorna. Tabell 12 visar hur ST fattade ett preliminärt beslut om att innehålla ersättning i 22 procent av ärendena. Arbetslöshetskassan Alfa innehöll ersättning i 15 procent av de ärenden som IAF har granskat. Motsvarande andel för kassakollektivet var 3 procent.

Tabell 13. Andel ärenden där en begäran om omprövning gjorts (%)

Begäran om omprövning	ST	Alfa-kassan	Kassakollektivet
Ja	3	2	2
Nej	97	98	98

Av de ärenden som IAF har granskat på ST:s arbetslöshetskassa var det 3 procent som omprövade beslutet om återkrav enligt tabell 13. På arbetslöshetskassan Alfa var motsvarande siffra 2 procent. IAF kan konstatera att av de ärenden som omprövades ändrades inte utfallet i något granskat ärende.

6 Problem och tänkbara lösningar

I detta kapitel redovisas problem inom återkravshanteringen som uppmärksammats under uppdraget. IAF presenterar även tänkbara lösningar på dessa problem. Förslagen till lösningar är dels konkreta, dels av mer principiell och resonerande karaktär.

6.1 Orsaker till att det uppstår felaktiga utbetalningar

I detta avsnitt presenteras problem och tänkbara lösningar kopplade till de orsaker bakom felaktiga utbetalningar som IAF observerat under ärendegranskningen.

6.1.1 Ersättningstagaren får ersättning från "fel" arbetslöshetskassa

Problem: Sökanden har varit ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan (arbetslöshetskassan Alfa) och fått ersättning därifrån. Därefter har sökanden sökt och beviljats medlemskap i en av de andra arbetslöshetskassorna, men fortsatt att skicka in kassakort till arbetslöshetskassan Alfa. Detta leder till att den ersättning som den sökande är berättigad till kommer att betalas ut av fel arbetslöshetskassa. Eftersom alla kassor betalar ut grundbelopp så kan denna typ av felaktig utbetalning inträffa på samtliga arbetslöshetskassor.

När det upptäcks att sökanden var medlem i en annan arbetslöshetskassa återkräver arbetslöshetskassan Alfa den felaktigt utbetalade ersättningen. Sökanden måste sedan ansöka om ersättning från den arbetslöshetskassa som han eller hon har gått över till. Om det skulle ha förflutit mer än 9 månader från det att ersättningen betalades ut av arbetslöshetskassan Alfa så riskerar något av ett "moment 22" att uppstå. Bestämmelserna¹⁴ anger att ansökan om arbetslöshetsersättning som huvudregel måste göras inom 9 månader från den tidsperiod som ersättningen avser. Den utbetalade ersättningen ska dock återkrävas och för denna återkravsfordran gäller 10 års preskription.

Tänkbara lösningar: Att samtliga arbetslöshetskassor, när de får in en ansökan om medlemskap, regelmässigt gör ett övergångsbevis i ärendehanteringssystemet och särskilt uppmärksammar om personen har en pågående ersättningsperiod. Till nya medlemmar med pågående ersättning bör det gå ut information där arbetslöshetskassan upplyser om vikten av att ersättningstagaren från och med kassabytet skickar in kassakorten till den nya arbetslöshetskassan.

¹⁴ 47a § ALF

6.1.2 Sökande som är anställda med sysselsättningsgrad

Problem: Sökande som är anställda med sysselsättningsgrad ska deklarerar arbetet i form av procent på kassakortet och endast ange arbetade timmar utöver sysselsättningsgraden. Granskningen visade att många i stället deklarerar alla arbetade timmar, vilket leder till felaktiga utbetalningar.

I dagsläget finns det i sak korrekt information om hur ersättningstagaren ska fylla i kassakorten. Informationen ges dels på baksidan av kassakorten, dels i form av informationsbrev från arbetslöshetskassan. Det finns dessutom information på de flesta av arbetslöshetskassornas hemsidor. Granskningen visar dock att detta inte är tillräckligt för att undvika att felaktig ersättning betalas ut beroende på oriktigt ifyllda kassakort. Det är rimligt att anta att detta har två huvudförklaringar: 1) att sökanden inte har läst informationen, 2) att sökanden har läst men inte förstått informationen.

Tänkbara lösningar: För att lösa problemet krävs att ersättningstagaren läser informationen och förstår det han eller hon läst. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att utforma informationen mycket tydligt utifrån ersättningstagarens synvinkel (ett s.k. utifrån och in-perspektiv). Informationen kan med fördel kombineras med kontrollfrågor och konkreta exempel samt en rättningsmall. (IAF har noterat att en del arbetslöshetskassor har nätbaserade filmer som förklarar hur kassakorten ska fyllas i.)

När det gäller de ersättningstagare som använder sig av elektroniska kassakort kan denna information med kontrollfrågor ges webbaserat. Man skulle kunna låta det vara ett villkor för att använda elektroniska kassakort att ersättningssökanden gått igenom kontrollfrågorna och besvarat dessa korrekt.

6.1.3 Osäkerhet om anställningsform och arbetstider

Problem: Uppgifter i anställningsavtal angående anställningsform och arbetstider visar sig, när arbetsgivaren senare utfärdar ett arbetsgivarintyg, inte överensstämma med hur den sökande faktiskt har arbetat.

Tänkbara lösningar: Arbetsgivare och ersättningstagare måste bli medvetna om vilka konsekvenser som förändringar av arbetstider och anställningsformer får. Det första man måste lösa är hur man förmår adressaten av informationen att ta del av den. Det andra man måste lösa är hur informationen ska utformas för att så många som möjligt av ersättningstagarna och arbetsgivarna självständigt ska kunna tillgodogöra sig informationen utan stöd från arbetslöshetskassan. Särskilt ersättningstagarna bör påminnas och informeras om skyldigheten att lämna uppgift till arbetslöshetskassan när arbetstider och anställningsform ändras. Detta kan exempelvis ske genom riktad information till de inblandade parterna. Arbetslöshetskassorna kan i detta sammanhang med fördel använda webbaserad information.

6.2 Tidsförhållanden

Som tidigare konstaterats är det av flera skäl väsentligt att det inte drar ut på tiden mellan det att en felaktig utbetalning sker och att den upptäcks samt att ett beslut om återkrav fattas.

6.2.4 Upptäckt av felaktiga utbetalningar

Problem: Som framgår av diagram 1 är det dominerande sättet att upptäcka en felaktig utbetalning att göra en så kallad kassakortsjämförelse. Effektiviteten i detta kontrollarbete är beroende av med vilken frekvens arbetslöshetskassan begär in nya arbetsgivarintyg och hur ofta man gör kassakortsjämförelser.

Tänkbara lösningar: Arbetslöshetskassor med lång tid mellan de felaktiga utbetalningarna och upptäckt av den felaktiga utbetalningen bör överväga om man kan begära in arbetsgivarintyg med tätare intervall. När intyget kommer in rekommenderar IAF att man verkligen gör en kassakortsjämförelse.

6.2.5 Tid fram till beslut

Problem: Tiden mellan den sista ersättningsvecka som återkravet rör och det att beslutet om återkrav fattas bör vara så kort som möjligt utan att man gör avkall på rättssäkerheten. Det finns många skäl till detta, bland annat för att undvika att felaktiga utbetalningar fortgår, att den handlingsdirigerande effekten kan antas avta med tiden, att betalningsviljan avtar med tiden och att den enskildes möjlighet att kontrollera hur han eller hon arbetat en viss ersättningsvecka avtar med tiden. Under granskningen har IAF uppmärksammat brev från ersättningstagare som uttrycker frustration över den långa tid, i flera fall över ett år, som har förflutit efter den felaktiga utbetalningen.

Tänkbara lösningar: Respektive arbetslöshetskassa bör överväga om och hur det finns möjlighet att förkorta tiderna fram till återkravsbesluten. Detta kan exempelvis ske genom organisatoriska förändringar, förändringar av beslutsbehörighet, kommunikation och kompetenshöjande utbildningsinsatser.

Problem: Det saknas riktvärden för vad som är en rimlig tid från det att en felaktig utbetalning har uppstått till det att ett återkravsbeslut är fattat.

Tänkbara lösningar: Det kan med bakgrund mot granskningsresultatet avseende tid mellan återkrävd period och återkravsbeslut (diagram 2) ses som ett rimligt mål att tiden mellan den återkrävda ersättningsveckan och återkravsbeslutet i 80 procent av ärendena ska vara mindre än sex månader. För resterande ärenden kan en rimlig målsättning vara att de ska vara beslutade inom mindre än 12 månader från den återkrävda perioden.

Problem: Tiden mellan upptäckten av en felaktig utbetalning och beslut om återkrav bör vara så kort som möjligt utan att man gör avkall på rättssäkerheten. Skälen för detta är likartade som för tiden mellan återkrävd period och beslut om återkrav. Man kan anta att tidens längd påverkas dels av komplexiteten hos utredningen av återkravet, dels den beslutsordning som arbetslöshetskassan i fråga tillämpar.

Tänkbara lösningar: Med beaktande av granskningsresultatet avseende tid mellan upptäckt och beslut (diagram 3) kan en rimlig målsättning vara att arbetslöshetskassorna ska fatta beslut i 80 procent av återkravsärendena inom 6 veckor från det att man upptäckt en felaktig utbetalning. Senast efter 16 veckor från upptäckt bör återkravsbeslutet som huvudregel ha fattats.

6.3 Förvaltningsrättslig hantering av återkravsärenden

I detta avsnitt behandlas kommunikering, beslutsmotivering och utformningen av beslut om återkrav.

6.3.6 Kommunikering

IAF kan utifrån de ärenden som undersökts i detta uppdrag konstatera att arbetslöshetskassorna genomgående kommunicerar uppgifterna i återkravsärendena på ett godtagbart sätt.

När det kommer in uppgifter som leder till ett återkrav kommunicerar huvuddelen av arbetslöshetskassorna uppgiften och informerar om att den kan leda till ett återkrav. Detta oavsett om dessa uppgifter kommer från ersättningstagaren själv eller från någon annan. Tanken bakom omfattningen av kommunikeringen kan antas vara att den enskilde ska få möjlighet att ändra eller komplettera de kommunicerade uppgifterna. Han eller hon ska också bli medveten om vad konsekvensen blir om uppgifterna inte ändras, kompletteras eller motbevisas.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen har i sitt slutbetänkande¹⁵ föreslagit att förvaltningslagen ska göras direkt tillämplig på arbetslöshetskassornas myndighetsutövande verksamhet. Förvaltningslagens regler om kommunikering innebär i korthet att minimikravet är att kommunikering ska ske av en uppgift som kommer från någon annan än den ersättningssökande, dock endast om denna uppgift leder till ett negativt beslut. Notera att det är uppgifterna som enligt förvaltningslagen måste kommuniceras, inte det eventuella beslutet. I detta sammanhang kan man notera bestämmelsen i förvaltningslagen som föreskriver att: "Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts".¹⁶

¹⁵ SOU 2015:21 del 2 s. 845 ff.

¹⁶ 7 § Förvaltningslagen (1986:223)

Problem: Under granskningen har det kommit fram att arbetslöshetskassorna kommunicerar i högre utsträckning än vad förvaltningslagens minimiregler kräver. Detta medför en förlängning av återkravshanteringen, vilket i sin tur skapar en osäkerhet för ersättningstagaren. Ett exempel på det är när ersättningstagaren själv ändrar sina kassakort och arbetslöshetskassan kommunicerar de ändrade kassakorten. Vissa arbetslöshetskassor uppfattar att den nu tillämpade kommunikeringen leder till merarbete vars nytta för såväl rättssäkerhet som en effektiv ärendehandläggning av återkrav inte är uppenbar.

Tänkbara lösningar: Arbetslöshetskassorna bör utreda i vilken utsträckning den, i jämförelse med förvaltningslagens minimikrav, utvidgade kommunikeringen är nödvändig för att åstadkomma korrekta återkravsbeslut. Detta särskilt med hänsyn till det merarbete och de merkostnader som den utvidgade kommunikeringen innebär för såväl arbetslöshetskassan som ersättningstagaren.

Problem: Den ersättningssökande har muntligen kommunicerats utredningsmaterialet men det saknas en tjänsteanteckning om detta.

Tänkbar lösning: IAF anser att arbetslöshetskassorna alltid ska dokumentera allt väsentligt som avhandlas muntligen. Detta blir till nytta för ersättningstagaren, arbetslöshetskassorna själva och för tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen.

6.3.7 Beslutsmotivering

IAF kan konstatera att samtliga undersökta ärenden på ett godtagbart sätt uppfyller de krav som bör ställas på beslutsmotiveringar, i vart fall om man läser såväl beslutet som den kommunicering som föregått beslutet.¹⁷

I förvaltningslagen finns bestämmelser om när och hur beslut ska motiveras¹⁸. Dessa bestämmelser bör enligt IAF:s mening utgöra ett rättesnöre även för arbetslöshetskassorna. Motiveringar gör det lättare för parter och andra att förstå besluten, kontrollera att besluten är riktiga och bedöma om det kan löna sig att överklaga. Även för de domstolar och andra myndigheter som prövar beslut efter överklagande är det viktigt att dessa innehåller ordentliga motiveringar.

Att arbetslöshetskassornas beslut, som innebär myndighetsutövning i form av betungande beslut mot enskilda, är försedda med en tydlig och utförlig motivering är enligt IAF:s mening av största vikt för försäkringens legitimitet.

¹⁷ Förvaltningslagen med kommentarer, s. 222–241

¹⁸ 20 § Förvaltningslagen (1986:223)

Problem: I de fall då det har förflutit lång tid mellan kommunikering och återkravsbeslut kan den enskildes tillgång till den information om bakgrunden till beslutet som lämnats i kommunikeringen vara begränsad. Detta minskar den enskildes reella möjlighet att ha tillgång till ett fullt beslutsunderlag när han eller hon ska bestämma sig för om det finns anledning att begära omprövning.

Tänkbar lösning: När lång tid har förflutit mellan kommunikering och beslut bör arbetslöshetskassorna ge en utförlig beslutsmotivering i beslutsbrevet. En snabb hantering av återkravsärenden gör att detta problem inte uppstår.

Problem: Under granskningen har det framkommit att det ofta bara anges att beslutet grundas på 68 § ALF och inte om det är första eller andra ledet i 68 §¹⁹ som återkravsbeslutet vilar på. Informationen om vilket led i paragrafen som har tillämpats gör det lättare för ersättningstagaren att argumentera för sin sak.

Tänkbar lösning: Arbetslöshetskassan bör enligt IAF:s uppfattning tydligt ange i beslutsmotiveringen om det är första eller andra ledet i 68 § som återkravsbeslutet grundas på.

Problem: Det kan vara svårt för ersättningstagaren att förstå exakt när felet i tidsredovisningen på kassakortet uppkom.

Tänkbara lösningar: Arbetslöshetskassan kan bifoga eller klippa in en kassakortsjämförelse eller redovisa motsvarande information i tabellform i beslut eller i en kommunikering. På de arbetslöshetskassor där man gör detta är besluten lätta att följa.

Problem: I ett fåtal ärenden verkar handläggaren ha bedömt att det inte behövs någon beslutsmotivering. En möjlig förklaring är att ersättningstagaren har förklarat att han eller hon godtar återkravet. Den enskilde är emellertid inte bunden av ett sådant uttalande. Att det saknas beslutsmotivering är processuellt sett en allvarig brist.

Tänkbar lösning: Arbetslöshetskassorna bör enligt IAF:s mening alltid skriva en beslutsmotivering.

¹⁹ Se kapitel 3 i denna rapport, avsnitt 3.1 Återkrav

6.4 Andra problem inom återkravshanteringen

Problem: IAF har under granskningen fått indikationer på att handläggare inte alltid reagerar trots att det finns anledning att misstänka att en felaktig utbetalning har skett.

Tänkbar lösning: Arbetslöshetskassorna bör skapa incitament för handläggarna att följa upp indikationer på felaktiga utbetalningar.

Problem: IAF har under detta uppdrag kunnat konstatera att feltoleranserna vad gäller såväl felaktigt utbetalade belopp som antalet felaktiga ersättningsdagar varierar mellan de olika arbetslöshetskassorna. Detta förhållande är ur ett rättssäkerhetsperspektiv synnerligen olyckligt. Under granskningen har IAF uppmärksammat att en arbetslöshetskassa uteslutit en medlem i samband med fem återkrävda dagar medan en annan arbetslöshetskassa inte har gjort någon sanktionsprövning vid 33 återkrävda ersättningsdagar.

Tänkbar lösning: Det finns behov av att fastställa om det finns någon nedre gräns för när felaktigheter ska sanktionsprövas. Ser man till regelverket så finns ingen sådan nedre gräns för sanktionsprövning. IAF ser ett behov av en diskussion kring behovet av en sådan gräns och kommer att se till att frågan tas om hand.

Problem: Vissa arbetslöshetskassor fattar ett separat beslut om ersättningsrätten och ett separat beslut om återkrav. Detta medför en risk för processuella svårigheter vid omprövning och överklagande.

Tänkbar lösning: Samtliga arbetslöshetskassor bör enligt IAF:s uppfattning fatta endast ett (1) beslut som omfattar såväl ersättningsrätten som återkravet.

7 Käll- och litteraturförteckning

Författningar

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förvaltningslag (1986:223)

IAFFS 2014:1 *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om arbetslöshetskassor*

Övriga rättskällor

Regeringens proposition 2008/09:3 *Ränta vid återkrav inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*

SOU 2015:21 *Mer trygghet och bättre försäkring*

IAF Informerar nr 8 2007 *Myndighetsutövning och kravhantering*

Förvaltningslagen med kommentarer, Hellners, Malmqvist, ISBN 978-91-39-10901-3

Hessmark, Jansson, Jenryd, Lundin, Rempler, Tired, *Socialförsäkringsbalken (1 juli 2014, Zeteo) En kommentar*

Rapporter

IAF:s rapport (2014:4) *Arbetslöshetskassornas kontroll av kassakort vid deltidsarbete.*

IAF:s rapport (2009:11) *Återkrav av felaktigt utbetald ersättning och återbetalning av statsbidrag.*

IAF:s rapport (2008:11) *Arbetslöshetskassornas hantering av felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning och av återkrav.*

IAF:s rapport (2007:20) *Arbetslöshetskassornas hantering av återkrav och återbetalning av statsbidrag.*

8 Bilagor

Bilaga 1. Population och urval till ärendegranskningen fördelat på arbetslöshetskassorna

<u>Arbetslöshetskassa</u>	<u>Population</u>	<u>Urval</u>
Alfa	775	385
ST:s	186	186
Kommunalarbetarnas	2 124	75
Unionens	1 747	61
IF Metalls	1 136	40
Handelsanställdas	1 025	36
Akademikernas	853	30
Transportarbetarnas	611	22
Hotell- och Restauranganställdas	572	20
Lärarnas	389	14
Vision	362	13
Byggnadsarbetarnas	350	13
SEKO:s	325	12
GS	279	10
Småföretagarnas	270	10
Fastighets	206	8
Livsmedelsarbetarnas	174	7
Ledarnas	146	6
Svensk Handels	90	4
Finans- och Försäkringsbranschens	78	3
Sveriges arbetares	73	3
Pappersindustriarbetarnas	60	3
Säljarnas	42	2
Elektrikernas	39	2
Journalisternas	35	2
Hamnarbetarnas	22	1
Sveriges Entreprenörers	4	1
Totalt	11 973	969

Bilaga 2. Mall för ärendegranskningen

Kassa	Personnummer	Beslutsdatum	Tid mellan beslut och sista datum i perioden som återkravet anses	Orsak till felaktig utbetalning	Kommunicering	Beslut om imnehållande/preliminärt beslut finns?	Besvärshänvisning 160 § ALF	Orsak till att 688 andra ledet aktualiserats	Var ligger motiveringen?	Beslut	Begäran om omprövning	Omprövningsbeslut	Överklagande av avgift
		<ol style="list-style-type: none"> 0-1 månad 1-2 månader 2-3 månader 3-4 månader 4-5 månader 5-6 månader 6-7 månader <7 månader 	<ol style="list-style-type: none"> >2 vecka 2-4 veckor 4-6 veckor 6-8 veckor 8-10 veckor 10-12 veckor 12-14 veckor 14-16 veckor < 16 veckor 	<ol style="list-style-type: none"> Andrade kassakort AGI, ymf kassakort Medlem i annan kassa Koll delbetalningslista Kontroll i/nr FK CSN Anställningsavtal/ymf kassakort Förskjutna delbetalnings dagar Studier deltid/heltid Medlem i AF Medlem i AF Näringsstämman Övrigt 	<ol style="list-style-type: none"> Nej Ja fullständig Ja ofullständig 	<ol style="list-style-type: none"> Ja Nej 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Första ledet Andra ledet, bol om god tro Andra ledet, bol om ond tro 	<ol style="list-style-type: none"> Ej aktuellt Kassans misslag Info från tredje part 	<ol style="list-style-type: none"> Endast kommunicering Endast beslutet I båda Ingen motivering/undermålig 	<ol style="list-style-type: none"> Ja Nej 	<ol style="list-style-type: none"> Rifall Avgift Ej fattat Ej aktuellt 	<ol style="list-style-type: none"> Överklag Ej överklag Ej aktuellt Klagodokument 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ett beslut som innefattar både ersättning och återkrav 2. Två beslut för ersättning och återkrav