

2017:1

Risk för dubbel ersättning vid byte av arbetslöshetskassa

Rapport initierad av IAF





Dnr: 2016/137

Samtliga arbetslöshetskassor
Arbetslöshetskassornas samorganisation
Arbetsmarknadsdepartementet

Risk för dubbel ersättning vid byte av arbetslöshetskassa

Rapport initierad av IAF

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i denna rapport utrett risken för att ersättning ska betalas ut från två arbetslöshetskassor för samma tid (så kallad dubbel ersättning) när den ersättningssökande byter arbetslöshetskassa under pågående ersättningsperiod.

De arbetslöshetskassor som ingått i granskningen och Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) har fått möjlighet att faktagranska rapporten.

IAF har presenterat rapporten för SO vid ett möte den 20 januari 2017.

Beslut i detta ärende har fattats av Peter Ekborg, generaldirektör.

Ansvarig chef har varit Annelie Westman, chef för granskningsenheten.

Rapporten har utarbetats inom IAF av utredarna Miriam Ben Hadj Ali, uppdragsledare, och Urban Forsberg, båda vid granskningsenheten. I arbetet har även utredaren Jonas Eriksson, analysenheten, deltagit.

I arbetet med ärendegranskningen har utredarna Katrin Carlsson och Fredrik Karlman, båda vid granskningsenheten, deltagit.

Katrineholm den 23 januari 2017

Peter Ekborg
Generaldirektör

Miriam Ben Hadj Ali
Utredare

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Box 210
641 22 Katrineholm
www.iaf.se



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Retroaktivt medlemskap möjliggör dubbel ersättning	4
Kontrollfunktionerna fungerar men kan förbättras	4
Effektivt informationsutbyte minskar risken för dubbel ersättning	5
Sekretessregler försvårar informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna	5
1 Inledning	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte	6
1.3 Metod, genomförande och avgränsning	6
2 Omfattning och orsaker till risken för dubbel ersättning	7
2.1 Hur uppstår problemet med dubbel ersättning?	7
2.2 Hur omfattande är problemet med dubbel ersättning?	7
2.3 Kontrollfunktioner i ÄGA för att förhindra dubbel ersättning	9
2.4 Orsaker till att utbetalning av dubbel ersättning inte upptäcks	10
2.5 Förslag på tekniska lösningar	11
2.6 Den ersättningsökande får för lite information om risken för utbetalning av dubbel ersättning	12
3 Bestämmelser som påverkar möjligheten till överföring av uppgifter mellan arbetslöshetskassorna	14
3.1 Offentlighets- och sekretesslagen	14
4 Slutsatser	16
4.1 Retroaktivt medlemskap möjliggör för retroaktiv ersättning	16
4.2 Problemet med dubbel ersättning berör en relativt liten andel ärenden	16
4.3 Kontrollfunktionerna i ÄGA fungerar	16
4.4 Informationen till den ersättningsökande	17
4.5 Regelverket påverkar möjligheten till informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna innan registrerat medlemskap	17
5 Käll- och litteraturförteckning	18
5.1 Författningar	18
6 Bilagor	19
Bilaga 1 – Lagrum	19
Bilaga 2 – Statistik över antalet personer som fått dubbel ersättning och flödet mellan arbetslöshetskassorna, 2015	22
Bilaga 3 – Granskningsmall	25



Sammanfattning

Syftet med rapporten är att ge en bild av hur arbetslöshetskassorna hanterar ärenden där det finns en risk för att ersättning betalas ut från två arbetslöshetskassor för samma tid (så kallad dubbel ersättning) när den ersättningssökande byter arbetslöshetskassa under pågående ersättningsperiod.

Med utgångspunkt i regelverket belyser IAF även förbättringsområden och presenterar möjliga lösningar för att minska risken för att onödiga återkrav skapas efter övergång mellan två arbetslöshetskassor.

I arbetet med rapporten har IAF varit i kontakt med Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO), i dess roll som systemansvarig för ärendehanteringssystemet ÄGA, samt Arbetslöshetskassan Alfa och Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa, de två arbetslöshetskassor med störst andel ärenden där dubbel ersättning betalats ut. IAF har även gjort en ärendegranskning av 27 ärenden på totalt 12 arbetslöshetskassor.

Statistik från IAF:s statistikdatabas (ASTAT) för 2015 visar att det är 1 391 individer som har bytt arbetslöshetskassa under pågående ersättningsperiod. Av dessa är det ca 6 procent som IAF kan konstatera har fått dubbel ersättning för minst en dag.

Retroaktivt medlemskap möjliggör dubbel ersättning

Enligt 34 § i lagen om arbetslöshetskassor (LAK) är det möjligt att bevilja retroaktivt medlemskap från den första i samma månad som ansökan om medlemskap inkommer. Den enskilde kan sedan ansöka om och få ersättning för samma tid.

IAF konstaterar att regelverkets konstruktion bidrar till risken för dubbel ersättning vid byte av arbetslöshetskassa, samtidigt som dess utformning syftar till att skydda den ersättningssökande från att få ett avbrott i sin medlems- och ersättningsperiod.

Enligt IAF:s mening är en ändring av 34 § LAK för närvarande inte en framkomlig väg för att komma tillrätta med problemet med dubbel ersättning.

Kontrollfunktionerna fungerar men kan förbättras

IAF konstaterar att de kontrollfunktioner i ÄGA som berör övergången mellan arbetslöshetskassorna, fungerar som avsett. När kontrollfunktionerna används upptäcker arbetslöshetskassorna tidigt om ersättning betalas ut dubbelt. Det gör det möjligt för den mottagande arbetslöshetskassan att underrätta den tidigare utbetalande arbetslöshetskassan, som i sin tur kan återkräva ersättningen.

De flesta kontrollrutiner är dock bundna till manuell hantering och i de fall de inte används får det märkbara konsekvenser både för medlems- och ersättningsärendet. I ett av fallen som IAF granskade hade dubbel ersättning betalats ut under 6 veckor. Att begära uppgiften om tidigare medlemskap i ÄGA bör, enligt IAF, därför ses som en del i arbetslöshetskassans utredningsskyldighet, så länge informationen inte kommer fram på annat sätt.



IAF föreslår även mer automatiserade tekniska lösningar i ÄGA för att minimera risken för dubbel ersättning efter övergång mellan två arbetslöshetskassor.

Effektivt informationsutbyte minskar risken för dubbel ersättning

För att minimera risken för dubbel ersättning och för att säkerställa att den ersättningssökande ska kunna få sin ersättning i tid är det viktigt med ett effektivt informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna.

Även informationen till den ersättningssökande behöver förbättras för att minska överflödigt administrativt arbete och tidskrävande handläggning. IAF anser därför att den ersättningssökande redan vid ansökan om medlemskap måste få mer information om risken för dubbel ersättning och villkoren för att kunna få ersättning utbetald från den aktuella arbetslöshetskassan.

Sekretessregler försvårar informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna

Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna begränsas av reglerna om sekretess.

IAF anser att informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna behöver förbättras. I detta sammanhang bör det övervägas om de sekretessbrytande reglerna i 25 a § ALFFo kan utvidgas så att bestämmelsen inkluderar information om eventuellt utbetald ersättningen vid ansökan om medlemskap.

En sådan förändring skulle sannolikt möjliggöra en förbättring av den tekniska hanteringen och minskar därmed risken för dubbel ersättning när en ersättningssökande byter arbetslöshetskassa under pågående ersättningsperiod.



1 Inledning

1.1 Bakgrund

IAF har i rapporten *Arbetslöshetskassornas hantering av återkrav mot ersättningstagare* (2015:21) lyft frågan om återkrav som uppstår på grund av att icke-anslutna fortsätter att få ersättning från Arbetslöshetskassan Alfa även efter att de fått medlemskap i en annan arbetslöshetskassa. Detta innebär att arbetslöshetsersättningen betalas ut från två arbetslöshetskassor för samma tid och att Arbetslöshetskassan Alfa tvingas återkräva den ersättning som kassan betalat ut efter den tidpunkt då medlemskap beviljats i en annan arbetslöshetskassa.

I den här rapporten går IAF vidare och utreder orsaken till att en ersättningssökande kan få ersättning från två arbetslöshetskassor för samma tid, så kallad dubbel ersättning.¹

1.2 Syfte

Syftet med IAF:s rapport är att ge en fördjupad bild av hur arbetslöshetskassorna hanterar ärenden där det finns en risk för dubbel ersättning när den ersättningssökande byter arbetslöshetskassa under pågående ersättningsperiod.

IAF har även tagit reda på om det finns hinder i regelverket för en teknisk lösning som förhindrar att dubbel ersättning betalas ut, och i så fall alternativa lösningar som kan anpassas till nuvarande regelverk, eller om regelverket i sig behöver ändras.

1.3 Metod, genomförande och avgränsning

För information om den tekniska ärendehanteringens i ÄGA² och förutsättningar för en möjlig teknisk lösning har IAF haft kontakt med Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO), främst i dess roll som systemansvarig för ÄGA.³

IAF har även rådfrågat Arbetslöshetskassan Alfa och Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa för information om den praktiska ärendehanteringens. IAF har valt dessa två arbetslöshetskassor för att de har störst andel ärenden där dubbel ersättning betalats ut.

IAF har även gjort en ärendegranskning av 27 ärenden på totalt 12 arbetslöshetskassor. Urvalet från IAF:s statistikdatabas (ASTAT) har omfattat ärenden där dubbel ersättning betalats ut från två arbetslöshetskassor.

¹ ”Ersättning från två arbetslöshetskassor för samma tid” kommer fortsättningsvis i rapporten kallas för ”dubbel ersättning”.

² Arbetslöshetskassornas ärendehanteringssystem.

³ SO ansvarar för förvaltningen och den tekniska uppdateringen av systemet.



2 Omfattning och orsaker till risken för dubbel ersättning

I detta kapitel redovisar IAF hur problemet med dubbel ersättning uppstår, problemets omfattning och den praktiska hanteringen av dessa ärenden. I kapitlet redovisar IAF även exempel på situationer då dubbel ersättning inte upptäckts i tid. Utöver detta redogör IAF för vilken information som är möjlig att överföra mellan arbetslöshetskassorna via ÄGA.

2.1 Hur uppstår problemet med dubbel ersättning?

I alla arbetslöshetskassor, förutom den kompletterande Arbetslöshetskassan Alfa, krävs ett medlemskap för att kunna få arbetslöshetsersättning. De som ansöker om ersättning från Arbetslöshetskassan Alfa utan att vara anslutna⁴, så kallade icke-anslutna, har däremot endast rätt till ersättning enligt grundförsäkringen. Det krävs ett medlemskap i en arbetslöshetskassa för att ha rätt till inkomstbaserad ersättning.

Oavsett när i månaden som den enskilde ansöker om medlemskap, har han eller hon rätt till medlemskap från den första i månaden i enlighet med 34 § i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK).⁵ Den enskilde kan sedan ansöka om och få ersättning från samma dag.

Det kan innebära att en ersättningssökande redan har fått ersättning utbetald från sin gamla arbetslöshetskassa för den tid då den nya kassan beviljar medlemskapet. I sådana fall måste, som huvudregel, den gamla arbetslöshetskassan begära tillbaka ersättningen för den tiden som den nya kassan i stället ska betala ut.

Samtidigt som regelverkets konstruktion bidrar till risken för dubbel ersättning vid byte av arbetslöshetskassa, syftar dess utformning till att skydda den ersättningssökande från att få ett avbrott i sin medlems- och ersättningsperiod.

För att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring är det viktigt att de arbetssökande inte behöver oro sig över den ekonomiska situationen eftersom det kan störa arbetssökandet. Det är därför väsentligt att det inte uppstår avbrott i utbetalningen av arbetslöshetsersättning.

2.2 Hur omfattande är problemet med dubbel ersättning?

För att få en bild av problemets omfattning kan IAF konstatera att det under 2015 var totalt 251 985 individer som fick arbetslöshetsersättning. Av dessa fick

⁴ Eftersom Arbetslöshetskassan Alfa inte har några medlemmar, kallas de ersättningssökande som regelbundet betalar in månadsavgiften för anslutna. I regelverket är anslutna synonymt med medlemmar (2 § i lagen om arbetslöshetsförsäkringen, ALF). Fortsättningsvis i dokumentet kommer anslutna inkluderas i begreppet medlemmar.

⁵ Se bilaga 1 för fullständig lagtext.



1 391⁶ individer ersättning från två olika arbetslöshetskassor, efter byte av arbetslöshetskassa, under pågående ersättningsperiod.⁷

Statistik från ASTAT för 2015⁸ visar att totalt 216 ersättningssökande har fått ersättning från två olika arbetslöshetskassor under samma vecka.

Arbetslöshetskassan Alfa står för den största delen av dessa ärenden med totalt 116 ersättningssökande, cirka hälften av ärendena. Då det inte går att se anslutningsform i ASTAT har IAF begärt information från Arbetslöshetskassan Alfa för att få veta hur många av dessa som är icke-anslutna.

Arbetslöshetskassan Alfa har angett att totalt 95 av dessa 116 ersättningssökande är icke-anslutna.

Eftersom statistiken ovan enbart är uttagen utifrån att två arbetslöshetskassor betalat ut ersättning för samma vecka kan den inkludera ersättningssökande som fått ersättning för olika dagar under samma vecka från respektive kassa. Det kan bland annat bli aktuellt när ett månadsskifte sker mitt i en vecka. Om den första i månaden till exempel är en onsdag, kan den enskilde få ersättning för måndag och tisdag från den första arbetslöshetskassan, och för onsdag till och med fredag från den andra kassan. Det är i sådana fall korrekt utbetald ersättning som inte behöver återkrävas på grund av att ersättning betalats ut dubbelt.

Det går dock inte att särskilja de som är korrekta från dem som inte är korrekta, då det i ASTAT inte går att se för vilka dagar ersättning är utbetald från respektive arbetslöshetskassa.

IAF har därför tagit ut kompletterande statistik för att visa antal ersättningssökande som fått ersättning utbetald från två arbetslöshetskassor samtidigt för minst en dag. Statistiken anger hur många ersättningssökande som fått ersättning för minst fem dagar⁹ från en arbetslöshetskassa, samma vecka som ersättningssökanden även fått minst en ersättningsdag från en annan kassa.

Den visar att under 2015 var det:

- 84 av de 216 ersättningssökande som fick dubbel ersättning för samma vecka
- 72 av dessa 84 ersättningssökande som fick ersättning från Arbetslöshetskassan Alfa och en annan arbetslöshetskassa för samma tid.

Det här innebär att av de 1 391 individer som har bytt arbetslöshetskassa under pågående ersättningsperiod är det ca 6 procent som IAF kan konstatera har fått dubbel ersättning för minst en dag.

⁶ Statistiken är uttagen i december 2016.

⁷ Källa ASTAT.

⁸ Statistiken är uttagen i juni 2016. Eftersom en ansökan om ersättning kan göras inom 9 månader, kan det vara aktuellt med fler ärenden efter uttaget.

⁹ Högsta möjliga utbetalningsdagar för en vecka.



2.2.1 Även medlemmar riskerar att få dubbel ersättning

Statistiken visar att flertalet ärenden berör icke-anslutna på Arbetslöshetskassan Alfa. Samtidigt finns det en betydande andel ärenden där risken finns att dubbel ersättning betalas ut från två arbetslöshetskassor där medlemskap krävs. Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa har störst antal av dessa ärenden med totalt 32 ersättningssökande.¹⁰

2.3 Kontrollfunktioner i ÄGA för att förhindra dubbel ersättning

2.3.1 Vid inkommen ansökan om medlemskap skickas inga andra uppgifter än tidigare medlemskap

Den enda information som skickas mellan arbetslöshetskassorna under tiden för en ansökan om medlemskap är uppgifter om tidigare medlemskap. I den informationen inkluderas namn på eventuell arbetslöshetskassa och aktuell medlemsperiod. Om den enskilde fortfarande är medlem saknas det slutdatum för medlemsperioden.

För icke-anslutna och enskilda som inte är medlemmar i någon annan arbetslöshetskassa är alla uppgifter helt tomma. Därför kan det vara svårt att särskilja dessa två kategorier.

2.3.2 Manuell begäran krävs för information om tidigare arbetslöshetskassa

Uppgifter om tidigare medlemskap skickas endast om den nya arbetslöshetskassan manuellt begär dessa uppgifter i medlemsärendet.¹¹ Om det inte görs ökar risken för att dubbel ersättning betalas ut under en längre tid.

I granskningen fann IAF exempelvis ett ärende där dubbel ersättning betalats ut under 6 veckor på grund av att information om medlemskap inte hade begärts i medlemsärendet.

2.3.3 Uppgifter om ersättning skickas först efter att en arbetslöshetskassa godkänt ett medlemskap

Ett så kallat övergångsbevis skickas via ÄGA tidigast efter att den nya arbetslöshetskassan godkänt medlemskapet. Det innehåller uppgifter om ersättningsperiod och eventuell utbetald ersättning från den gamla kassan.

Det krävs oftast att den nya arbetslöshetskassan gör en manuell begäran av övergångsbeviset från den gamla kassan. Övergångsbeviset kan dock skickas automatiskt om det från Arbetsförmedlingen finns en anmälan om arbetslöshet (så kallad påanmälan) eller information om deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

¹⁰ Källa ASTAT. Se även Bilaga 2 för statistik på flödet mellan arbetslöshetskassorna.

¹¹ Detta sker genom en ikon i medlemsärendet som heter ”information om medlemskap”.



Det som kan försena ett övergångsbevis är bland annat:

- om den tidigare arbetslöshetskassan inte betalat ut ersättning för ”sista” kassakortsveckan
- om det finns en utredning om felaktigt utbetald ersättning (återkravsärende) som saknar beslut
- om arbetslöshetskassan inte tagit beslut om fastställd dagpenning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

För att arbetslöshetskassan ska få information om en pågående ersättningsperiod innan övergångsbeviset kan skickas, måste den ersättningssökande själv kontakta sin arbetslöshetskassa och meddela detta. Det sker vanligtvis när den ersättningssökande har frågor i samband med sitt medlemsärende.

2.3.4 Efter registrering av medlemskap för icke-anslutna skapas en spärr för utbetalning på Arbetslöshetskassan Alfa

För icke-anslutna på Arbetslöshetskassan Alfa skapas en automatisk spärr i ÄGA så snart den andra arbetslöshetskassan registrerat den enskilde som medlem. Spärren förhindrar fortsatt utbetalning av ersättning och sätts från första dagen för medlemskapet (inträdesdatumet).

Om utbetalning redan skett för tid efter inträdesdatumet hos Arbetslöshetskassan Alfa, skapas även en åtgärd som ska uppmärksamma kassan på en eventuellt felaktig utbetalning.

2.4 Orsaker till att utbetalning av dubbel ersättning inte upptäcks

2.4.1 Långa handläggningstider och sen ansökan om medlemskap

Att utbetalning av dubbel ersättning inte upptäcks, trots de automatiska spärrarna, beror enligt Arbetslöshetskassan Alfa främst på två saker när det gäller icke-anslutna:

1. Den ersättningssökande skickar in sin ansökan om medlemskap till den andra arbetslöshetskassan i slutet av månaden. Innan medlemskapet registrerats kan den ersättningssökande redan ha fått ersättning från Arbetslöshetskassan Alfa.
2. Den andra arbetslöshetskassan dröjer med handläggningen av medlemsärendet, vilket innebär att de registrerar och beslutar om medlemskap långt efter ansökan.

Långa handläggningstider och sen ansökan om medlemskap påverkar även risken för dubbel ersättning för ersättningssökande som redan är medlemmar i en arbetslöshetskassa när de byter kassa.



2.4.2 Ersättningssökande dröjer med att ansöka om ersättning från sin nya arbetslöshetskassa

Det är oftast den ersättningssökande själv som kontaktar sin nya arbetslöshetskassa med frågor om hur ansökan om ersättning fungerar efter övergången från en annan kassa.

Det är efter den kontakten som arbetslöshetskassan begär ett övergångsbevis och upptäcker den pågående ersättningsperioden från den tidigare kassan. Många arbetslöshetskassor har då som rutin att även kontakta den gamla arbetslöshetskassan för ett generellt informationsutbyte och informerar då den gamla kassan om att dubbel ersättning har betalats ut.

Arbetslöshetskassorna försöker motverka denna risk med hjälp av olika handläggningsrutiner. Bland annat begär vissa arbetslöshetskassor övergångsbevis varje gång de i medlemsärendet kan se att en ersättningssökande kommer från en annan kassa.

2.4.3 Uppgifter från Arbetsförmedlingen skickas inte till arbetslöshetskassan innan registrerat medlemskap

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa uppmärksammade IAF på att uppgifter från Arbetsförmedlingen inte kan skickas till den nya kassan innan medlemskapet registrerats i ÄGA.

Om Arbetsförmedlingen till exempel skickar påanmälan innan medlemskapet registrerats måste arbetslöshetskassan manuellt hämta¹² och registrera uppgifterna i ÄGA. Detta påverkar i förlängningen också när övergångsbeviset skickas, då den bara kan skickas automatiskt om det finns en anmälan om arbetslöshet eller information om deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Detta krävs både för handläggningen av ersättningsärendet och för att säkerställa att Arbetsförmedlingen skickar uppgifter som berör arbetslöshetersättningen till rätt arbetslöshetskassa.

I granskningen upptäcktes flera ärenden där den ersättningssökande uppmärksammade arbetslöshetskassan på att det saknades en påanmälan från Arbetsförmedlingen. Detta försenade handläggningen i ersättningsärendet och utbetalningen av ersättning från den nya arbetslöshetskassan.

2.5 Förslag på tekniska lösningar

Efter dialog med Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa och Arbetslöshetskassan Alfa, har IAF följande förslag på hur risken för dubbla ersättningar kan minskas med hjälp av tekniska lösningar.

¹² Om uppgifterna från Arbetsförmedlingen inte kan gå direkt in i ÄGA (bland annat när ersättningssökande inte finns i systemet på den arbetslöshetskassa som ska ta emot uppgifterna) hamnar informationen på en "fellista" hos den kassan.



2.5.1 Automatiska övergångsuppgifter med information om ersättning bör kunna skickas vid ansökan om medlemskap

Direkt när ansökan om medlemskap har kommit till en arbetslöshetskassa bör övergångsuppgifter med information om pågående ersättningsperiod kunna skickas automatiskt mellan arbetslöshetskassorna. Det skulle innebära att om en ersättningssökande har en aktuell ersättningsperiod hos sin gamla arbetslöshetskassa, så skickas dessa uppgifter direkt till den nya kassan.

På så sätt blir det också enklare för arbetslöshetskassan att informera den ersättningssökande om risken med att fortsätta skicka in kassakort till den gamla kassan.

Dessutom behöver inte handläggningstiden för medlemsärendet påverka handläggningen i ersättningsärendet.

2.5.2 SO har för avsikt att lösa frågan med icke-anslutna och medlemmar i det nya systemet "Våra sidor"¹³

I dag bygger de tekniska lösningarna i ÄGA på överföring av uppgifter som baseras i första hand på medlemstiden. I vissa fall medför det att uppgifterna som skickas i övergångsbeviset inte alltid täcker all information som den nya arbetslöshetskassan behöver för att omedelbart kunna betala ut ersättning utifrån den tidigare kassans beslut.

SO planerar att ändra på detta i uppbyggnaden av Våra sidor så att ärendehanteringssystemet baseras på "försäkringstagare" som rör sig mellan arbetslöshetskassorna, i stället för på ersättningssökande som är bundna till en viss arbetslöshetskassa via medlemskapet.

I övrigt anser SO att det är svårt att lösa frågan på teknisk väg så länge det är möjligt att bevilja retroaktivt medlemskap från den första i månaden.

2.6 Den ersättningssökande får för lite information om risken för utbetalning av dubbel ersättning

Arbetslöshetskassorna informerar sällan den ersättningssökande, under tiden för medlemsärendet, att det finns en risk för dubbel ersättning vid övergång mellan två arbetslöshetskassor. Den ersättningssökande får främst information om detta när hon eller han tar kontakt med arbetslöshetskassan med frågor om ersättning efter övergången.

Den skriftliga information som går ut till den ersättningssökande som ansöker om medlemskap gäller i första hand villkoren för rätten till medlemskap i den aktuella arbetslöshetskassan och kravet på att avsluta tidigare medlemskap.

¹³ SO arbetar just nu med ett nytt ärendehanteringssystem (med arbetsnamnet VARPA) som är tänkt att ersätta ÄGA. I dagsläget är det inte klart när systemet kommer kunna användas.



2.6.1 Vissa ersättningssökande tror att de bara har rätt till grundersättning från Arbetslöshetskassan Alfa

Ett annat problem som Arbetslöshetskassan Alfa redogör för, är att en del ersättningssökande förutsätter att de inte har rätt till grundersättning från någon annan arbetslöshetskassa. Därför ansöker de inte om ersättning från sin nya arbetslöshetskassa efter övergången, utan fortsätter i stället att skicka in kassakort till Arbetslöshetskassan Alfa.



3 Bestämmelser som påverkar möjligheten till överföring av uppgifter mellan arbetslöshetskassorna

I detta kapitel diskuterar IAF aktuella delar av regelverket som berör informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna och vilka regler som specificerar den information som kan eller inte kan skickas automatiskt mellan arbetslöshetskassorna.¹⁴ Utöver detta för IAF ett resonemang om vad som skulle kunna vara en möjlig förändring i regelverket för att minska risken för dubbel ersättning.

3.1 Offentlighets- och sekretesslagen

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) reglerar frågor om utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter ur sådana handlingar. Att OSL är tillämplig på arbetslöshetskassorna framgår av 2 kap. 4 § sista meningen jämförd med bilagan till OSL.

3.1.1 Sekretessbestämmelser kopplade till arbetslöshetsersättningen

Uppgifter om arbetslöshetsersättning behandlas i 28 kap. 13 § i OSL. Av denna bestämmelse framgår att uppgifter om arbetslöshetsersättning omfattas av sekretess om uppgifterna kan antas vara till men för den enskilde eller dennes närstående om de lämnas ut.

Denna typ av skaderekvisit för sekretessbedömningen kallas för rakt skaderekvisit. Ett rakt skaderekvisit innebär att utgångsläget är att uppgiften eller handlingen är offentlig, men om den myndighet som förvarar uppgiften eller handlingen bedömer att ett utlämnande av uppgiften eller handlingen medför negativa effekter för den enskilde eller dennes närstående så är uppgiften eller handlingen hemlig och får alltså inte lämnas ut.

Om man inte kan bedöma huruvida ett utlämnande av uppgiften eller handlingen medför negativa effekter för den enskilde eller dennes närstående så får alltså uppgiften eller handlingen lämnas ut.

3.1.2 Uppgift som ska lämnas till en annan myndighet

I 10 kap. 28 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Sådan uppgiftsskyldighet framgår av 25 a § i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo). Innebörden av bestämmelsen i 25 a § ALFFo jämförd med 10 kap. 28 § OSL är bland annat att utlämnandet av de uppräknade uppgifterna kan ske utan att det görs någon menprövning i enlighet med 28 kap.

¹⁴ Se bilaga 1 för fullständiga lagtexter.



13 § OSL. Med detta som grund har SO lagt in en funktion i ÄGA som möjliggör en automatisk överföring mellan arbetslöshetskassorna av de uppgifter som räknas upp i 25 a § ALFFo.

3.1.3 Uppgifter för att förhindra utbetalning av dubbel ersättning

Bestämmelsen i 25 a § ALFFo innebär inte att det råder ett generellt förbud mot att mellan arbetslöshetskassorna lämna de uppgifter som finns uppräknade i paragrafen om det inte finns anknytning till ett ersättningsärende. Även utan anknytning till ett ersättningsärende¹⁵ kan uppgifter om arbetslöshetsersättning lämnas mellan arbetslöshetskassorna. Det måste dock i enlighet med 28 kap. 13 § OSL göras en menprövning utifrån ett rakt skaderekvisit innan arbetslöshetskassan fattar ett beslut om uppgifterna ska lämnas ut eller inte. Det är rimligt att anta att detta förhindrar ett automatiserat uppgiftslämnande i de fall som inte omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen i 25 a § ALFFo.

3.1.4 En lösning på problemet med att i vissa fall inte kunna skicka uppgifter automatiskt mellan arbetslöshetskassorna

En legal möjlighet till automatisk överföring av uppgifter om ersättning även i ett medlemsärende skulle kunna minska problemet med utbetalningar av dubbel ersättning. Denna möjlighet kan åstadkommas genom att regeringen utökar den sekretessbrytande bestämmelsen i 25 a § ALFFo till att även omfatta uppgifter om ersättning vid ansökan om medlemskap.

¹⁵ Att det finns en anknytning till ett ersättningsärende är ett av rekvisiten i 25 a § ALFFo.



4 Slutsatser

4.1 Retroaktivt medlemskap möjliggör retroaktiv ersättning

Enligt 34 § LAK har den enskilde rätt till medlemskap från den första i månaden, oavsett när i månaden ansökan om medlemskap inkommer, och ersättning från samma datum.

Ett syfte med regelverkets utformning är att skydda den ersättningsökande från att få ett avbrott i sin medlems- och ersättningsperiod.

En ändring av 34 § LAK är, enligt IAF:s mening, för närvarande inte en framkomlig väg för att komma tillrätta med problemet med dubbel ersättning.

4.2 Problemet med dubbel ersättning berör en relativt liten andel ärenden

Statistik från ASTAT för 2015 visar att det är 1 391 individer som har bytt arbetslöshetskassa under pågående ersättningsperiod. Av dessa är det ca 6 procent som IAF kan konstatera har fått dubbel ersättning för minst en dag.

4.3 Kontrollfunktionerna i ÄGA fungerar

Utifrån statistik och genomförd granskning kan IAF konstatera att de kontrollfunktioner i ÄGA som berör övergången mellan arbetslöshetskassorna¹⁶ fungerar som avsett. Tack vara dessa kontrollfunktioner hålls antalet ärenden där dubbel ersättning betalats ut på en låg nivå. De flesta ärenden upptäcks dessutom inom rimlig tid och beslut om återkrav fattas i nära anslutning till att de påträffats.

4.3.1 Viss sårbarhet för den mänskliga faktorn

Det finns emellertid en viss sårbarhet i att flera av kontrollfunktionerna är bundna till en manuell hantering. Både granskningen och arbetslöshetskassornas egna utsagor visar att den så kallade mänskliga faktorn får större betydelse än nödvändigt i vissa ärenden. I de fall kontrollerna inte görs kan det få märkbara konsekvenser. Ett exempel på detta är ärendet som IAF fann under granskningen, där dubbel ersättning hade betalats ut för flera veckor.

IAF konstaterar att kontrollfunktionen finns till för att arbetslöshetskassan inte ska bevilja medlemskap för en enskild som redan är medlem i en annan kassa. Att begära uppgiften om tidigare medlemskap i ÄGA bör, enligt IAF, därför ses som en del i arbetslöshetskassans utredningsskyldighet, så länge informationen inte kommer fram på annat sätt.

¹⁶ Här avses begäran om medlemsinformation, spärren för icke-anslutna och övergångsbeviset.



4.3.2 Det krävs automatiserade kontrollfunktioner

Det krävs i många fall kompletterande informationsutbyte, utöver kontrollfunktionerna, för att arbetslöshetskassorna ska få tillgång till all information de behöver. Det kan ske genom att den ersättningssökande själv uppmärksammar sin nya arbetslöshetskassa på den pågående ersättningsperioden. En av orsakerna till att utbetalning av dubbel ersättning upptäckts är att arbetslöshetskassorna kontaktar varandra.

IAF anser därför att det är viktigt att utifrån regelverket se om det är möjligt att förstärka kontrollfunktionerna, bland annat med automatiserade uppgifter, för att minimera risken för dubbel ersättning vid övergång mellan arbetslöshetskassor.

I det här sammanhanget har SO en viktig roll att fylla.

4.4 Informationen till den ersättningssökande

Den ersättningssökande måste oftast själv kontakta sin nya arbetslöshetskassa för att få information om ersättningsrätten och i vissa fall även uppmärksamma den på att det redan finns en pågående ersättningsperiod på den tidigare kassan.

4.4.1 Information till den ersättningssökande måste bli bättre

IAF anser att arbetslöshetskassorna behöver förbättra informationen till de ersättningssökande om vad som krävs för att ansöka om ersättning efter övergången. Detta borde ske redan under handläggningen av medlemsärendet.

4.4.2 Den ersättningssökande behöver även uppdatera sina uppgifter hos Arbetsförmedlingen efter byte av arbetslöshetskassa

IAF anser även att arbetslöshetskassorna behöver informera om att de ersättningssökande själva måste lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen om övergången. Detta krävs för handläggningen av ersättningsärendet, men även för att säkerställa att Arbetsförmedlingen skickar de uppgifter som berör arbetslöshetersättningen till rätt arbetslöshetskassa.

4.5 Regelverket påverkar möjligheten till informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna innan registrerat medlemskap

Utifrån aktuellt regelverk begränsas informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna av sekretessregler.

IAF anser att informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna behöver förbättras. I detta sammanhang bör det övervägas om de sekretessbrytande reglerna i 25 a § ALFFo kan utvidgas till att även inkludera information om eventuellt utbetald ersättning vid ansökan om medlemskap.

Genom att underlätta det tekniska informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, skulle det även bli möjligt att minska risken för dubbel ersättning när den ersättningssökande byter arbetslöshetskassa under pågående ersättningsperiod.



5 Käll- och litteraturförteckning

5.1 Författningar

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor

Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring



6 Bilagor

Bilaga 1 – Lagrum

Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor

- 34 § Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som vid ansökningstillfället förvärvsarbetar och uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa, om han eller hon uppfyllde villkoren när han eller hon senast arbetade. Rätt att bli medlem har dock inte den som är medlem i en annan arbetslöshetskassa eller har fyllt 64 år.
- När medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses inträdet i kassan ha skett första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes.

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

- 48 e § En arbetslöshetskassa skall till en annan arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om en enskild som har betydelse för handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning.

Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

- 25 a § Under förutsättning att det har betydelse för handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning ska en arbetslöshetskassa till en annan arbetslöshetskassa lämna följande uppgifter om en enskild:
1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
 2. vilken dag han eller hon senast inträtt i arbetslöshetskassan och från vilket datum han eller hon har ett obrutet medlemskap i arbetslöshetskassan,
 3. vilken dag han eller hon utträtt ur arbetslöshetskassan och orsaken till utträdet,
 4. vilken period senast fastställt arbetsvillkor avser,
 5. beviljad ersättning i form av grundersättning respektive inkomstrelaterad ersättning samt senast fastställd dagsförtjänst, dagpenning och normalarbetstid,
 6. påbörjat karensvillkor, antalet fullgjorda karensdagar och uppgift om den första och den senaste karensveckan,
 7. antalet förbrukade dagar i senast påbörjade ersättningsperiod och senast ersatt vecka,
 8. antalet förbrukade ersättningsdagar enligt begränsningsregeln i 7 §,
 9. beslut om godkänd bisyssla enligt 39 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samt uppgift om bisysslan avser anställning eller näringsverksamhet,



10. beslut om rätt till ersättning på grund av företagares arbetslöshet enligt denna förordning eller enligt 35 eller 35 a § lagen om arbetslöshetsförsäkring,
11. beslut om godkända deltidstudier,
12. beslut om varning och avstängning från rätt till ersättning enligt 43–43 b §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring och beslut om fränkännande av rätt till ersättning enligt 46 § samma lag,
13. senast fattat beslut med anledning av pension eller pensionsbelopp per månad, och
14. beslut om deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program och tidpunkt då deltagandet påbörjades.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

2 kap. Lagens tillämpningsområde

- 4 § Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till denna lag, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Dessa organ ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

10 kap. Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess

Generalklausul

- 27 § Utöver vad som följer av 2, 3, 5 och 15-26 §§ får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1-8 §§, 26 kap. 1-6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Första stycket gäller inte heller om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204). Lag (2013:795).

Ytterligare sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess

- 28 § Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Ytterligare sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess finns i anslutning till berörda sekretessbestämmelser i avdelning IV-VI.



28 kap. Sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringar, studiestöd, arbetsmarknad, m.m.

Arbetslöshetsersättning m.m.

13 § Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.



Bilaga 2 – Statistik över antalet personer som fått dubbel ersättning och flödet mellan arbetslöshetskassorna, 2015

Dubbel ersättning från arbetslöshetskassorna, minst 5 dagar (minst en utbetald vecka)	Antal personer
Akademikernas	4
Fastighets	1
Journalisternas	1
Kommunalarbetarnas	1
Unionens	1
Alfa	116
Akademikernas	15
Byggnadsarbetarnas	5
Fastighets	5
GS	1
Handelsanställdas	9
Hotell- och restauranganställdas	13
IF Metalls	4
Kommunalarbetarnas	26
Ledarnas	3
Livsmedelsarbetarnas	1
Lärarnas	4
Sekos	3
Säljarnas	2
Transportarbetarnas	4
Unionens	17
Vision	3
Finans- och försäkringsbranschens	1
Byggnadsarbetarnas	3
GS	1
Hotell- och restauranganställdas	1
Transportarbetarnas	1
Hamnarbetarnas	1
Sekos	1
Hotell- och restauranganställdas	3
Handelsanställdas	1
Transportarbetarnas	1
Unionens	1
IF Metalls	15
Byggnadsarbetarnas	2
Elektrikernas	1
Fastighets	1
Handelsanställdas	2
Kommunalarbetarnas	5
Sekos	1
Småföretagarnas	1
Unionens	2
Journalisternas	1
GS	1



Kommunalarbetarnas	32
Byggnadsarbetarnas	1
Fastighets	8
Handelsanställdas	2
Hotell- och restauranganställdas	5
Livsmedelsarbetarnas	2
Transportarbetarnas	4
Unionens	10
Ledarnas	1
Unionens	1
Livsmedelsarbetarnas	1
Handelsanställdas	1
Lärarnas	3
Akademikernas	2
Kommunalarbetarnas	1
Pappersindustriarbetarnas	1
Transportarbetarnas	1
Seko:s	11
Byggnadsarbetarnas	1
GS	1
Handelsanställdas	1
Hotell- och restauranganställdas	1
Kommunalarbetarnas	2
Småföretagarnas	2
Transportarbetarnas	3
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	1
Handelsanställdas	1
Småföretagarnas	8
Handelsanställdas	1
Hotell- och restauranganställdas	1
Kommunalarbetarnas	2
Transportarbetarnas	3
Unionens	1
STs	3
Akademikernas	1
GS	1
Unionens	1
Säljarnas	1
Unionens	1
Transportarbetarnas	4
Handelsanställdas	2
Unionens	2
Unionens	2
GS	1
Handelsanställdas	1
Vision	5
Handelsanställdas	1
Hotell- och restauranganställdas	1
Kommunalarbetarnas	2



Transportarbetarnas	1
Totalsumma	216

Anm.: Arbetslöshetskassan i fetstil är den arbetslöshetskassa som den ersättningssökande lämnar och angivna kassor under är de som den ersättningssökande byter till.

Källa: ASTAT

Dubbel ersättning från arbetslöshetskassorna, mer än 5 dagar (mer än en utbetald vecka)	Antal personer
Alfa	72
Akademikernas	9
Byggnadsarbetarnas	3
Fastighets	5
Handelsanställdas	8
Hotell- och restauranganställdas	11
IF Metalls	2
Kommunalarbetarnas	15
Ledarnas	2
Livsmedelsarbetarnas	1
Lärarnas	4
Sekos	1
Säljarnas	1
Transportarbetarnas	2
Unionens	6
Vision	1
Finans- och försäkringsbranschens	1
Hotell- och restauranganställdas	1
Handelsanställdas	1
IF Metalls	3
Byggnadsarbetarnas	1
Kommunalarbetarnas	1
Småföretagarnas	1
Kommunalarbetarnas	4
Fastighets	2
Livsmedelsarbetarnas	2
Sekos	1
GS	1
Småföretagarnas	2
Kommunalarbetarnas	1
Transportarbetarnas	1
Unionens	1
GS	1
Totalsumma	84

Anm.: Arbetslöshetskassan i fetstil är den arbetslöshetskassa som den ersättningssökande lämnar och angivna kassor under är de som den ersättningssökande byter till.

Källa: ASTAT



Bilaga 3 – Granskningsmall

Personnummer	FRÅN a-kassa (K1)	TILL a-kassa (K2)	Utbetalning för K1: Har ersättning betalats ut, vilken vecka och hur många dagar? (J/N)	Utbetalning för K2: Har ersättning betalats ut, vilken vecka och hur många dagar? (J/N)	Har dubbel ersättning betalats ut? (J/N)	Månadsskifte under aktuell vecka? (J/N)	ÖB hos K2: Finns begäran om övergångsbevis? (J/N)	Medlemsärendet K2: Finns medlemsinformation? (J/N)
--------------	-------------------	-------------------	--	--	--	---	---	--

Enbart K1 a-kassor		J = Ja, återkrav	
Vem har hört av sig K2? 1=sökande 2=andra a-kassan 3=oklart 4=ingen 5=kassan själv	Anmälan AF K2 (J/N)	Manuell hantering eller anmälan från AF K2?	Om nej, vad beror återkravet på?
Övriga uppg. K2: Finns information i kassan knänt/personantekning/andra ärenden? (J/N)	Övriga uppgifter K1: Finns information i tj.ant/personantekning/andra ärenden? (J/N)	Vem har hört av sig K1? 1=sökande själv 2=kassan själv 3=andra a-kassan 4=ingen	Om nej, vad beror återkravet på? Beror det på dubbel ersättning? (J/N)
		Finns återkrav för aktuella kassakortsveckor J=Ja, N=Nej	

Alfa-kassan		Alfa-kassan	
Är det pga månadsskiftet mitt i veckan och utbetalningen är korrekt? (J/N)	Har uppgifter om övergång inkommit på annat sätt? (J/N)	Har a-kassan utrett ärendet/gjort en bedömning? (J/N)	Om spärren inte kommit upp, beror det på en "hoppare"? (J/N)
Har det pga månadsskiftet mitt i veckan och utbetalningen är korrekt? (J/N)	Har uppgifter om övergång inkommit på annat sätt? (J/N)	Är bedömningen korrekt (enligt IAF)? (J/N/Ej aktuellt)	Har spärren kommit upp? (J/N) Vilket datum?
		Har a-kassan utrett ärendet/gjort en bedömning? (J/N)	Om spärren inte kommit upp, beror det på en "hoppare"? (J/N)
			Kommentarer lcke-ansluten
			Felaktig ersättning (dagar)