

Skyddsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen

Rapport 2017:12



Om IAF

IAF har regeringens och riksdagens uppdrag att verka för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring.

Vi har bemyndigande att utfärda föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringen.

I instruktionen uttrycks att IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.

Vi ska också följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.

Dessutom har vi tillsyn över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans arbete med sanktioner inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen.

Rättssäkerhet och effektivitet i arbetslöshetsförsäkringen



Förord

Arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring innebär bland annat att en person som befinner sig i en period av arbetslöshet ska ges möjlighet och incitament att arbeta utan att arbetets varaktighet eller omfattning påverkar den ersättning som den enskilde kan få från försäkringen.

För personer som får arbetslöshetsersättning eller som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program finns det ett antal särskilda beräkningsregler (skyddsregler) som arbetslöshetskassorna kan använda för att beräkna nivån på den ersättning den enskilde har rätt till. Syftet med reglerna är att en person som får arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd ska kunna arbeta utan att arbetets varaktighet eller omfattning ska påverka storleken på ersättningen.

IAF har i denna granskning frågat efter arbetslöshetskassornas syn på samt granskat deras hantering av skyddsreglerna.

Rapporten har föredragits av Dan Svensson. I arbetet har även Jenny Eriksson, Anja Folkesson, Elida Ramsten samt Niklas Wallentin deltagit. Vid den slutliga beredningen av ärendet har Peter Ekborg och Lena Aronsson deltagit. Ställföreträdande generaldirektör har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 29 juni 2017

Annelie Westman
Stf generaldirektör



Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Rapportens syfte och frågeställningar	7
1.2 Metod, genomförande och urval.....	7
2 Skyddsreglerna	8
3 Arbetslöshetskassornas hantering av skyddsreglerna	9
3.1 Ansökan om ersättning	9
3.2 Svårigheter med skyddsreglerna.....	10
4 Skyddsregler i praktiken	12
4.1 Ärenden där en skyddsregel använts	12
4.2 Ärenden där ingen skyddsregel använts	14
4.3 Arbetslöshetskassornas yttranden	15
5 Slutsatser	16
5.1 Skyddsregel efter programdeltagande	17
5.2 Skyddsregel under programdeltagande	18
5.3 Brist på information.....	21
5.4 Den mest förmånliga skyddsregeln	22
5.5 När har en person "tidigare haft ersättning enligt grundförsäkringen"?.....	23
5.6 Övrigt	23
6 Käll- och litteraturförteckning	25
7 Bilagor	26
7.1 Förfrågan skickad till samtliga arbetslöshetskassor	26
7.2 Granskningsmallar vid ärendegranskning	27
7.3 Statistik över granskade ärenden och totalt antal ärenden	28
7.4 Metod och urval till ärendegranskningen.....	29



Sammanfattning

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring, vilket bland annat innebär att en person som befinner sig i en period av arbetslöshet ska ha incitament att söka och ta arbete utan att detta har en negativ inverkan på ersättningen vid fortsatt arbetslöshet. De särskilda beräkningsreglerna (skyddsreglerna) kan användas för personer som har upparbetat ett nytt arbetsvillkor under tid i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar eller under en pågående ersättningsperiod och som skulle förlora ekonomiskt på att beviljas en ny ersättningsperiod med ersättning beräknad enligt grundreglerna.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i denna granskning haft som syfte att få en överblick av arbetslöshetskassornas syn på, samt hantering av, skyddsreglerna genom att skicka en förfrågan till samtliga arbetslöshetskassor och genomföra ärendegranskningar på fyra av dessa.

I stort hanterar arbetslöshetskassorna skyddsreglerna bra

IAF noterar att arbetslöshetskassorna i en majoritet av de granskade ärendena handlagt dem på ett rättssäkert sätt. På ett flertal punkter uppvisas samsyn och en fullgod likabehandling.

Arbetslöshetskassorna bör säkerställa likabehandling

IAF påpekar att arbetslöshetskassorna, både i svar på förfrågan och vid ärendegranskningen, uppvisar skillnader i hur de tolkar vid vilka tillfällen det finns möjlighet att använda vissa skyddsregler när en ersättningsökande är inskriven i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar. Resultatet av detta kan bli att handläggningen inte sker på ett rättssäkert sätt samt att enskilda ersättningsökande får olika ersättning beroende på vilken arbetslöshetskassa de tillhör.

Bristande informationsöverföring mellan arbetslöshetskassorna

IAF konstaterar att information som kan vara av vikt för en rättssäker handläggning, till exempel hur många gånger en skyddsregel använts, inte följer med när en enskild ersättningsökande byter arbetslöshetskassa. I och med detta



föreligger det en risk att skyddsregler används fler gånger eller på ett sätt som inte ligger i linje med lagstiftarens intentioner.

Även informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna uppvisar brister. En person som skriver in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen har möjlighet att registrera sig som tillhörande arbetslöshetskassa 00. Detta innebär att eventuellt programdeltagande samt i vissa fall övrig relevant information endast blir sökbar hos arbetslöshetskassan Alfa. Frågan har inte utretts inom ramen för denna granskning, men IAF anser att ansvarsfördelningen och informationsskyldigheten mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna kan förtydligas.

Tillämpningen av skyddsreglerna innebär en del svårigheter

Några arbetslöshetskassor påpekar för IAF att frånvaron av möjligheten att använda överhoppningsbar tid vid tillämpning av skyddsreglerna kan påverka enskilda ersättningsökande på ett sätt som inte bör ha varit i enlighet med lagstiftarens intentioner. IAF har inom ramen för denna granskning inte haft möjlighet att utreda frågan vidare.

En del arbetslöshetskassor menar att skyddsreglernas utformning ibland kan ge upphov till svårigheter att tolka dem. IAF redogör i rapporten för sin syn på hur vissa av dessa frågor ska tolkas.



1 Inledning

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring, vilket bland annat innebär att en person som befinner sig i en period av arbetslöshet ska ha incitament att söka och ta arbete utan att detta har en negativ inverkan på den ekonomiska kompensation försäkringen ger. Av förarbeten framgår det att en utgångspunkt för arbetslöshetsförsäkringen är att det alltid ska löna sig att arbeta.¹ De särskilda beräkningsreglerna (skyddsreglerna) syftar till just detta, att en person som får arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd ska kunna arbeta utan att arbetets omfattning eller varaktighet ska påverka storleken på ersättningen.

1.1 Rapportens syfte och frågeställningar


Denna rapport syftar till ge en överblick av arbetslöshetskassornas hantering av ärenden där skyddsregler använts och ärenden där det kan ha varit aktuellt att använda skyddsreglerna, men där dessa inte använts. Utifrån detta har följande frågeställningar utretts:

- Används skyddsreglerna på rätt sätt för personer som deltar eller har deltagit i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar?
- Har arbetslöshetskassorna några egna rutiner för hur skyddsreglerna används?
- Hur arbetar arbetslöshetskassorna med att upprätthålla kunskap kring skyddsreglerna?
- Följer arbetslöshetskassorna det handläggarstöd som tagits fram av Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO)?

1.2 Metod, genomförande och urval

Uppdraget inleddes med en förfrågan till samtliga arbetslöshetskassor för att få en övergripande bild av hur de hanterar ärenden där det är aktuellt att använda skyddsreglerna, samt om de kunde se några särskilda svårigheter med reglerna. Därefter genomfördes en ärendegranskning på fyra utvalda arbetslöshetskassor. De granskade ärendena fördelades på två urval, ett där skyddsregler använts och ett där ingen skyddsregel använts. För mer detaljerad information, se bilaga 8.1. Efter ärendegranskningarna fick arbetslöshetskassorna protokoll från IAF med

¹ Prop. 2008/09:127 s. 31.



resultatet. Arbetslöshetskassorna hade sedan möjlighet att yttra sig över protokollen.

Samtliga arbetslöshetskassor ha haft möjlighet att faktagranska delar av rapporten.

2 Skyddsreglerna

De särskilda beräkningsreglerna (skyddsreglerna) i arbetslöshetsförsäkringen är ett skydd för personer som har upparbetat ett nytt arbetsvillkor under tid i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar eller under en pågående ersättningsperiod och som skulle förlora ekonomiskt på att beviljas en ny ersättningsperiod med ersättning beräknad enligt grundreglerna i 23 b och 25 a §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen (ALF). Detta jämfört med att vara kvar i garantin eller att gå över till någon av garantierna.

En person som har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor och som lämnat eller står i begrepp att lämna någon av garantierna har därför, om det är förmånligare, rätt till en dagpenning enligt dessa beräkningsregler med ett belopp som motsvarar 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den senast lämnade arbetslöshetsersättningen förutsatt att denna var inkomstrelaterad. Vidare ska i detta fall som normalarbetstid gälla det totala arbetsutbudet under deltagande i någon av garantierna. Detta regleras i 30 och 23 f §§ ALF. Beräkning enligt dessa regler får ske högst två gånger för en ersättningssökande.

Att normalarbetstiden ska motsvara den sökandes totala arbetsutbud under deltagandet i garantin gäller även den som uppfyllt ett nytt arbetsvillkor och som senast fick arbetslöshetsersättning enligt grundförsäkringen eller som inte tidigare har haft arbetslöshetsersättning. Detta följer av 23 e § ALF. Regeln får tillämpas högst två gånger för en sökande.

Om den sökande upparbetar ett nytt arbetsvillkor under en pågående ersättningsperiod ska denne beviljas ersättning under ytterligare en period enligt 23 § tredje stycket ALF.

Om det är förmånligare för den sökande ska dagpenningen motsvara 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för dennes senaste arbetslöshetsersättning. Vidare ska som normalarbetstid gälla den normalarbetstid den sökande hade under den senaste perioden med arbetslöshetsersättning. Detta regleras i 27 a och 23 d §§ ALF. För den sökande som fått dagpenning i form av grundbelopp ska, om det är förmånligare, som normalarbetstid gälla den normalarbetstid den sökande hade under den senaste perioden med arbetslöshetsersättning. Detta regleras i 23 c §



ALF. Beräkning enligt 27 a och 23 c-d §§ ALF får ske högst två ersättningsperioder efter varandra.

Vad gäller sökande som lämnat någon av garantierna måste ansökan om ersättning ske inom tolv månader från tidpunkten när den sökande lämnade respektive garanti för att beräkningsreglerna ska vara tillämpliga.

Arbetslöshetskassorna kan även använda beräkningsreglerna vid en dagpenninghandläggning i de fall en person fortfarande är inskriven i någon av garantierna. I dessa fall gör arbetslöshetskassan en beräkning av vad en person skulle ha fått i ersättning från arbetslöshetskassan om detta varit aktuellt. Informationen skickas sedan till Försäkringskassan som använder det vid sitt beslut om nivå på det aktivitetsstöd som betalas ut under programdeltagandet.

3 Arbetslöshetskassornas hantering av skyddsreglerna

Som ett inledande moment skickade IAF ut en förfrågan² till samtliga arbetslöshetskassor. I denna besvarade arbetslöshetskassorna ett antal frågor kring handläggning av och eventuella svårigheter med skyddsreglerna.


Av svaren på förfrågan framgick det att alla arbetslöshetskassor följer SO:s handläggarstöd vid handläggning av ärenden där skyddsregler använts.³ Tio arbetslöshetskassor har även bifogat rutiner eller internt handläggarstöd som rör handläggning av ärenden där det kan vara aktuellt att använda någon av skyddsreglerna. Samtliga arbetslöshetskassor uppger att de på något sätt arbetar med att upprätthålla kunskap och kompetens vad gäller skyddsreglerna, främst genom olika utbildningsinsatser och intern kompetensöverföring.

3.1 Ansökan om ersättning

Av 23 e och 30 §§ ALF framgår att en ansökan om ersättning ska ske inom tolv månader från det att den ersättningssökande lämnat någon av garantierna. En av IAF:s frågor gällde den tidsfrist inom vilken en ansökan om ersättning måste ske för att dessa skyddsregler ska vara tillämpliga.

² Se bilaga 8.2.

³ SO:s handläggarstöd "Beräkning av ramtid, normalarbetstid och dagsförtjänst".



De svar som arbetslöshetskassorna lämnat visar att det finns olika syn på hur man bedömer om en ansökan skett inom tolv månader. Tre huvuddrag framträder dock bland svaren.

- Den vanligaste uppfattningen bland arbetslöshetskassorna är att ansökan om ersättning sker i samband med att ett kassakort inkommer till arbetslöshetskassan.
- En annan vanlig uppfattning är att man kan använda skyddsregeln i de fall en sökande har rätt till en ny ersättningsperiod inom tolv månader från det att man lämnade det aktuella programmet.
- Utöver dessa nämner ett antal arbetslöshetskassor att man anser att den ersättningssökande måste ha anmält sig på Arbetsförmedlingen inom tolv månader från det att denne lämnade någon av garantierna för att 23 e eller 30 §§ ALF ska vara tillämpliga.

En synpunkt som framkom i svaren var att det finns skäl till en generös tolkning av vad som utgör en ansökan om ersättning. Anledningen till den generösa tolkningen av när ansökan om ersättning sker uppgavs i detta fall vara för att skyddsreglerna ska fylla sitt syfte, det vill säga att den ersättningssökande inte ska hamna i ett försämrat ekonomiskt läge jämfört med tidigare. En ansökan om ersättning tolkas i detta fall som någon form av handling som visar att den ersättningssökande gör anspråk på ersättning.

3.2 Svårigheter med skyddsreglerna

De flesta arbetslöshetskassor⁴ ser problem eller svårigheter med skyddsreglerna så som de ser ut idag. I huvudsak kan de synpunkter som framkom i förfrågan delas upp i fyra huvudkategorier.

3.2.1 Överföring och lagring av information

Ett flertal arbetslöshetskassor uppger att i de fall en person byter medlemskap till en annan arbetslöshetskassa så följer information om tidigare använda skyddsregler inte med till den nya arbetslöshetskassan och syns heller inte i ett övergångsbevis.⁵ Detta kan innebära en risk för att en person som till exempel beviljats ersättningsperioder baserat på 30 § ALF två gånger kan få ytterligare beslut baserat på denna paragraf vid ett byte av arbetslöshetskassa trots att

⁴ 23 av 28 arbetslöshetskassor.

⁵ Ett övergångsbevis innehåller uppgifter om en persons ersättningsperiod och eventuellt tidigare utbetald ersättning från en arbetslöshetskassa som tidigare hanterat ärenden gällande personen.



paragrafen i fråga kan anses vara förbrukad i den bemärkelsen att den använts maximalt antal gånger för den enskilde ersättningsökande.

Ytterligare ett problemområde kopplat till information om den ersättningssökande och som nämns av flera arbetslöshetskassor är att lagringen av information och personuppgifter som behövs för att kunna använda skyddsreglerna på ett rättssäkert sätt ställer stora krav på de system som idag används. För att kunna kontrollera om en skyddsregel använts tidigare kan det i vissa fall krävas att arbetslöshetskassan har tillgång till information som ligger långt bak i tiden, vilket innebär att arbetslöshetskassorna behöver lagra personuppgifter under lång tid för att kunna hantera skyddsreglerna på ett rättssäkert sätt.

3.2.2 Bedömnings- och tolkningsfrågor

Arbetslöshetskassorna lyfter även svårigheter kring att bedöma vad som är mest förmånligt för den enskilda när 27 a eller 30 §§ ALF ska användas. Ett exempel kan vara när den ersättningssökande sedan tidigare har en hög normalarbetstid och en låg dagpenning. Efter att ha uppfyllt arbetsvillkoret får personen en högre dagpenning men en avsevärt lägre normalarbetstid. I detta fall kan det vara svårt för arbetslöshetskassorna att avgöra om nämnda skyddsregler är mer förmånliga för den ersättningssökande jämfört med att inte använda dessa.

Ytterligare en svårighet som nämns är vad ”står i begrepp att lämna jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar” innebär i 23 e och 30 §§ ALF. Flera arbetslöshetskassor uppger att det är svårt att tolka vid vilket tillfälle en ersättningssökande ”står i begrepp” att lämna ett arbetsmarknadspolitiskt program.

3.2.3 Arbetsförmedlingens registrering av programdeltagande

Några arbetslöshetskassor upplever även att det sätt på vilket Arbetsförmedlingen skriver in ersättningssökande i de aktuella arbetsmarknadspolitiska programmen kan vara ett problem. Arbetslöshetskassorna nämner att Arbetsförmedlingen ibland skriver in en ersättningssökande i program i väntan på besked om ersättning från arbetslöshetskassan. Detta kan upplevas som förvirrande för den enskilde samt leda till vad en arbetslöshetskassa benämner ”rena normalarbetstidslotteriet” då personer med samma grundförutsättningar för att få sin ersättning beräknad med skyddsregler i slutänden kan få olika nivå på sin ersättning beroende på om de åter skrivits in i program i väntan på besked om eventuell ersättning.

3.2.4 Frånvaron av överhoppningsbar tid

Frånvaron av möjligheten att använda överhoppningsbar tid anses vara något som försvårar tillämpningen av skyddsreglerna. Som exempel på när frånvaron av denna kan få oönskade konsekvenser nämner en arbetslöshetskassa att vid det tillfälle en person skrivs ut från Jobb- och utvecklingsgarantin för att arbeta under sex månader, varpå denne därefter blir sjuk eller föräldraledig under minst sex månader, så är skyddsreglerna enligt 23 e och 30 §§ ALF inte tillämpliga då det passerat mer än tolv månader sedan den ersättningssökande var inskriven i en garanti.

4 Skyddsregler i praktiken

Det resultat som redovisas i detta kapitel kommer från de ärendegranskningar som genomförts på fyra arbetslöshetskassor⁶. IAF har granskat ärenden där en skyddsregel använts men också ärenden där ingen skyddsregel använts i syfte att se om det finns fall där den ersättningssökande kunde haft rätt till högre ersättning men där arbetslöshetskassorna av olika anledningar inte använt någon skyddsregel. Efter ärendegranskningarna skickades granskningsprotokoll ut till arbetslöshetskassorna som de fick tillfälle att yttra sig kring.

4.1 Ärenden där en skyddsregel använts

Av 722 granskade ärenden där arbetslöshetskassorna använt en skyddsregel lämnade IAF ärendespecifika påpekanden i totalt 66 ärenden (9,1 %).

Arbetslöshetskassorna hanterar alltså denna ärendetyp väl i de allra flesta fall. Nedan följer en beskrivning av de brister kring ärendehandläggningen som trots detta framkom vid granskningarna.

4.1.1 Skyddsregel i program eller inte?

Under ärendegranskningarna visade det sig att arbetslöshetskassorna gör olika i de fall en person är inskriven i någon av garantierna och skickar in handlingar som ska ligga till grund för en kontroll av om ett nytt arbetsvillkor är uppfyllt.

Det finns exempel på att arbetslöshetskassor använder skyddsregler vid beslut om ny ersättningsperiod då den ersättningssökande är inskriven i garantierna, men det finns även exempel på att arbetslöshetskassor inte använder skyddsregler förrän

⁶ Arbetslöshetskassan Alfa, Hotell- och Restauranganställdas, Kommunals och IF Metalls arbetslöshetskassor.



den ersättningsökande skrivits ut ur programmet och skickat in kassakort till arbetslöshetskassan i fråga.

Det förekommer även att skyddsregler inte används om en ersättningsökande deltar i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar och heller inte när personen lämnat programmet och ansöker om arbetslöshetsersättning.

4.1.2 Den mest fördelaktiga skyddsregeln

I samtliga granskningsprotokoll lämnade IAF ärendespecifika påpekanden i enskilda ärenden i de fall arbetslöshetskassan fattat beslut enligt 27 a § och 23 d § ALF men där ett beslut baserat på 30 § och 23 f § ALF hade resulterat i samma dagpenning men gett en högre normalarbetstid.

4.1.3 Problem med 23 e § ALF

För att en arbetslöshetskassa ska kunna använda skyddsregeln enligt 23 e § ALF ska den ersättningsökande tidigare ha fått ersättning enligt grundförsäkringen, eller inte tidigare ha fått arbetslöshetsersättning. Både vid ärendegranskningen och vid översynen av inskickade rutindokument framkom att arbetslöshetskassorna tolkar paragrafen olika. Den tolkas bland annat som att skyddsregeln är tillämplig om den ersättningsökande tidigare haft inkomstrelaterad ersättning, men att ersättning på grundnivå är det senaste som betalats ut. Den har även tolkats som att det aktivitetsstöd som utbetalats efter en ersättningsökandes ersättningsperiod tagit slut varit ersättning enligt grundförsäkringen, trots att den senast utbetalda ersättningen från arbetslöshetskassan var inkomstrelaterad.

I ett fritextsvar på IAF:s inledande förfrågan svarar en arbetslöshetskassa att de tycker att denna paragraf är problematisk då den kan komma att tillämpas i situationer när en medlem inte har arbetat upp ett nytt arbetsvillkor utan endast gått in och ut ur någon av garantierna en kort period. Anledningen till detta är att paragrafen i sig inte nämner något om att den ersättningsökande behöver ha arbetat för att den ska vara tillämplig.

4.1.4 Beslutsbrev och registrering

Regelverkets komplexitet kan leda till svårigheter för den enskilde att förstå på vilka grunder beslutet är fattat. IAF har under ärendegranskningen noterat att den skyddsregel som angivits i beslutsbrev inte alltid är den som registrerats i ärendet, vilket även gjort ärendena svåra att följa vid granskningen.

I förlängningen kan dessutom en ersättningsökande förlora på om felaktiga paragrafer registreras, till exempel om den paragraf som skulle varit mest fördelaktig av misstag redan har registrerats två gånger.



4.2 Ärenden där ingen skyddsregel använts

Av 755 granskade ärenden där berörd arbetslöshetskassa inte använt en skyddsregel⁷ fann IAF att det i 199 ärenden (26,3 %) fanns förutsättningar för att använda en skyddsregel. I dessa fall skulle det ha inneburit en högre normalarbetstid alternativt en högre dagpenning för den enskilde ersättnings sökande, jämfört med vad arbetslöshetskassan beslutat om.

I en övervägande del av dessa ärenden menade IAF att arbetslöshetskassan kunnat tillämpa 23 e § ALF, detta för att höja normalarbetstiden. I genomsnittligen 5 procent av ärendena såg IAF en möjlighet att tillämpa 30 och 23 f §§ ALF, detta för att höja såväl dagpenning som normalarbetstid. De granskade arbetslöshetskassorna har yttrat sig i ärendena.⁸

4.2.1 Informationsbrister

Det har framkommit två hinder när det gäller inhämtande och överföring av information som kan vara nödvändig för att arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden där skyddsreglerna kan användas ska kunna ske på ett rättssäkert sätt.

Det första hindret rör övergångsbeviset. Arbetslöshetskassorna har själva påpekat att det kan upplevas som problematiskt att historik rörande en ersättnings sökandes deltagande i garantierna inte finns i övergångsbeviset.

Utöver vad arbetslöshetskassorna själva har lyft som problematiskt noterade IAF under ärendegranskningen att det finns en informationsbrist mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Vid inskrivning på Arbetsförmedlingen kan den arbetssökande, om denne inte vill ansöka om ersättning hos eller bli medlem i en arbetslöshetskassa, välja bort möjligheten att skicka information om sin arbetslöshet till dessa. Personen i fråga registreras då som tillhörande arbetslöshetskassa 00⁹. I dessa fall saknas information om en arbetssökandes deltagande i de arbetsmarknadspolitiska program som kan ligga till grund för att arbetslöshetskassorna ska kunna använda skyddsregler.

Information om bland annat deltagande i arbetsmarknadspolitiska program för personer med kassakod 00 skickas till arbetslöshetskassan Alfa och hamnar på

⁷ I samtliga ärenden hade IAF uppgifter om att den ersättnings sökande deltagit i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar inom de senaste tolv månaderna.

⁸ Tre arbetslöshetskassor uppgav att de inte har för avsikt att ändra samtliga beslut efter IAF:s synpunkter. HRAK ändrar inte 9 av 42 ärenden, IF Metalls arbetslöshetskassa specificerade inte antalet men uppgav att en skyddsregel inte kan tillämpas i alla ärenden som det hänvisats till i granskningsprotokollet. Slutligen uppgav Kommunals arbetslöshetskassa att de inte ändrar i 29 av 61 ärenden.

⁹ Varje arbetslöshetskassa har en unik sifferkod. Kod 00 innebär att information om en ersättnings sökande inte registreras i ärendehanteringssystemet hos någon arbetslöshetskassa.



den så kallade 00-listan. Denna lista har uppgifter om cirka 1 000 till 1 500 poster som registrerats som tillhörande kassa 00 och som dagligen skickas till Arbetslöshetskassan Alfa. Ett antal handläggare per kontor har behörighet att söka uppgifter i listan i de fall indikationer på nuvarande eller tidigare programdeltagande framkommer.

Efter ärendegranskningen konstaterar IAF att i cirka en tiondel av de ärenden där ingen skyddsregel använts saknades information om den ersättningssökandes tidigare deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program. Andelen ärenden av denna karaktär hos arbetslöshetskassan Alfa är betydligt högre än hos andra arbetslöshetskassor. Detta har sin förklaring i att arbetslöshetskassan Alfa har en större andel personer utan medlemskap i någon arbetslöshetskassa och där det saknas information om tidigare deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program, samt att det inte alltid vid ärendehandläggning framkommer indikationer som gör att en sökning på 00-listan görs.

4.3 Arbetslöshetskassornas yttranden

De granskade arbetslöshetskassorna har yttrat sig över granskningsprotokollen. I syfte att komma tillrätta med de synpunkter IAF lämnade har arbetslöshetskassorna bland annat för avsikt att se över utformningen av checklistor och rutindokument, hålla utbildningar för sina handläggare kring arbetet med skyddsregler och i vilka fall man kan använda de olika paragraferna. Arbetslöshetskassan Alfa kommer titta närmre på hur man kan komma tillrätta med de problem som uppstår på grund av 00-listan. Ett första steg är att se till att fler handläggare får behörighet att göra sökningar mot listan. På en av arbetslöshetskassorna noterade IAF att man i en stor andel av ärendena hänvisat till fel paragraf i beslutsbrevet. Arbetslöshetskassan konstaterar i svaret till IAF att det till stor del beror på brevmallarnas utförande och att de kommer att omarbetas så att de ska komma att innehålla fullständiga hänvisningar till relevanta skyddsregler.



5 Slutsatser

En av grundtankarna med de skyddsregler som finns inom arbetslöshetsförsäkringen är att det ska löna sig att arbeta, vilket kan ses som en del i att hjälpa en ersättningssökande i omställningen från arbetslöshet till sysselsättning. Genom att skydda personer som har upparbetat ett nytt arbetsvillkor under tid i program eller under en pågående ersättningsperiod från att få lägre ersättning syftar skyddsreglerna till att ge incitament till den enskilde att ta arbete oavsett varaktighet eller omfattning.

I rapporten har IAF skapat en överblick av hur arbetslöshetskassornas hantering av skyddsreglerna ser ut samt granskat handläggningen av och identifierat problemområden för skyddsreglerna. Svaren på de fyra frågor som IAF ställde till arbetslöshetskassorna inledningsvis visar att de arbetar kontinuerligt med att upprätthålla kunskapen kring skyddsreglerna genom att hålla internutbildningar och motsvarande. Samtliga arbetslöshetskassor uppger att de följer SO:s handläggarstöd när det gäller skyddsregler, men av bifogade rutinbeskrivningar och ärendegranskningarna framgår det att hanteringen kan skilja sig åt mellan arbetslöshetskassorna.

I granskningen har sex olika huvudteman framkommit som diskuteras nedan. För att bedöma hur allvarliga de brister är som framkommer i samband med IAF:s granskningar utgår myndigheten från en fyrgradig skala:

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



5.1 Skyddsregel efter programdeltagande

IAF:s bedömning

- IAF bedömer att om en ersättningssökande inkommer med en ansökan om ersättning inom tolv månader efter deltagande i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar hanterar arbetslöshetskassorna ärenden på ett likvärdigt och korrekt sätt.
- IAF konstaterar att med ”ansökan om ersättning” avses ett till arbetslöshetskassan ingivet kassakort (IAFFS 2016:3).

För 23 e och 30 §§ ALF finns det en angiven tidsgräns om tolv månader inom vilken en ansökan om ersättning måste ske för att en arbetslöshetskassa ska kunna använda just dessa skyddsregler. Som framgick av arbetslöshetskassornas svar på förfrågan finns det en samsyn på den tidsfrist inom vilken en ansökan om ersättning måste inkomma för att 23 e och 30 §§ ALF ska vara tillämpliga. Tidsgränsen framgår även genom Kammarrätten i Jönköpings dom i mål 330-10.¹⁰ Utifrån detta förutsätter IAF att arbetslöshetskassorna har en god samsyn på och en fullgod hantering av tolvmånadersbegränsningen vad gäller skyddsreglerna.

Däremot finns det skillnader i synen på vad som utgör den faktiska ansökan. I den förfrågan som föregick ärendegranskningarna framkom att det fanns olika utgångspunkter för arbetslöshetskassorna att avgöra när en ansökan om ersättning sker. En bidragande orsak till att IAF fick olika svar av arbetslöshetskassorna kan antas vara det faktum att ett ansökningsförfarande för en person som uppfyllt ett arbetsvillkor under pågående programdeltagande inte alltid liknar ansökningsförfarandet hos en person som uppfyllt villkoret och lämnat programmet. En person som är inskriven i någon av garantierna kan förvärvsarbeta vid sidan av programdeltagandet. När ett arbetsvillkor antas vara uppfyllt ska den ersättningssökande skicka in arbetsgivarintyg till sin arbetslöshetskassa för att denna ska pröva om villkoret är uppfyllt. I dessa fall skickas inte något kassakort till arbetslöshetskassan, men en beräkning av om och hur mycket personen i fråga haft rätt till om denne haft arbetslöshetsersättning

¹⁰ Av domen framgår att tidsfristen avser kalendertid och utgår från den sista dag för vilken den ersättningssökande fått aktivitetsstöd utbetalt.



sker och skickas sedan till Försäkringskassan som beslutar om rätten till aktivitetsstöd.

I de fall en ersättningssökande redan har skrivits ut ur Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar när en ansökan om ersättning sker har IAF vid ärendegranskningen inte noterat några övergripande problem med arbetslöshetskassornas handläggning då kassakort inkommit till arbetslöshetskassorna inom tolv månader från att den ersättningssökande lämnat någon av garantierna. Av IAFFS 2016:3 framgår att en ansökan om ersättning utgörs av kassakort, antingen digitala eller i blankettform. IAF anser att det genom föreskriften är klarlagt att detta utgör en ansökan om ersättning i de fall en ersättningssökande har lämnat garantierna inom tolv månader innan ansökan sker. Granskningen visar heller inte på att det förekommer några skillnader i hanteringen av ärenden där den ersättningssökande lämnat något av programmen. Däremot kan det, i fall där en ersättningssökande fortfarande är inskriven i något av programmen, skilja en del mellan hur arbetslöshetskassorna handlägger ärenden.

5.2 Skyddsregel under programdeltagande

IAF:s bedömning

- IAF påpekar brister i arbetslöshetskassornas tolkningar av i vilka fall en ersättningssökande kan få sin ersättning beräknad med skyddsregel när denne fortfarande är inskriven i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar. En förklaring till detta kan vara att formuleringarna i de aktuella skyddsreglerna är formulerade på ett sådant sätt att de är öppna för tolkning. Arbetslöshetskassorna bör samordna hanteringen av denna fråga. I det här sammanhanget har SO en viktig roll att fylla.
-

För att skyddsreglerna ska fungera på ett tillfredsställande sätt ur ett likabehandlingsperspektiv är det viktigt att den enskilde ersättningssökande får samma bedömning oavsett vilken arbetslöshetskassa man tillhör. Två av skyddsreglerna, 23 e och 30 §§ ALF, är i sin formulering knutna till att en ersättningssökande ska ha lämnat eller stå i begrepp att lämna Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar för att de ska vara tillämpliga.




Vissa arbetslöshetskassor har i svaren på förfrågan nämnt att det är svårt att tolka vad som avses med att ”stå i begrepp” att lämna ett arbetsmarknadspolitiskt program. Till viss del kan problematiken relateras till formuleringarna i 23 e och 30 §§ ALF. Någon klar definition av vad det innebär att ”stå i begrepp att lämna” något av programmen finns inte, vilket gör att tolkningsutrymmet blir stort.

Vid ärendegranskningen framkom exempel på att ersättningsökande hos en arbetslöshetskassa kunde få en dagpenning beräknad med skyddsregeln i 23 e § ALF från dag ett i den ersättningsperiod som tilldelades under tid i program, oaktat om ett arbetsvillkor uppfyllts innan personen anvisades programmet och det är första gången personen deltar i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar. IAF förmodar att detta är ett resultat av att man tolkat ”står i begrepp att lämna” som att en ersättningsökande enligt de förordningar som reglerar deltagandet i garantierna får ta del av programmen fram till dess att personen ”uppfyller ett nytt arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring”¹¹. Enligt detta resonemang står alltså den ersättningsökande i begrepp att lämna programmet i den stund arbetslöshetskassan ser att ett arbetsvillkor är uppfyllt. I praktiken innebär detta att en person som aldrig tidigare fått arbetslöshetsersättning och som blir inskriven i exempelvis Jobb- och utvecklingsgarantin för första gången kan få sin ersättning beräknad med skyddsregel.

Hos en annan arbetslöshetskassa kunde ersättningsökande i samma situation få beslut enligt skyddsregel först när personen lämnat någon av garantierna och arbetslöshetskassan fått ett kassakort. Här är tolkningen sannolikt att en person som skrivs in i program inte omedelbart står i begrepp att lämna något av programmen enbart av den anledningen att ett arbetsvillkor anses ha uppfyllts, men att skyddsregeln i 23 e § ALF blir tillämplig i den stund den ersättningsökande lämnat någon av garantierna.

Ytterligare exempel visade att ersättningsökande inte fick sin ersättning beräknad med en skyddsregel överhuvudtaget, varken under tid i program eller efter. Tolkningen bör i detta fall utgå från att i det fall arbetsvillkoret uppfyllts innan den ersättningsökande skrevs in i program så är skyddsregeln i 23 e § ALF inte tillämplig vare sig i program eller i samband med att den ersättningsökande lämnat detta.

¹¹ 13§ p. 6 Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, samt 10§ p. 6 Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.



Enligt IAF ska arbetslöshetskassorna kunna använda skyddsregler även om en ersättningssökande är inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program, men detta gäller endast i de fall vissa förutsättningar är uppfyllda.

I proposition 2008/09:127 anges att ”Syftet med förslaget är att arbetslöshetsersättningen inte ska kunna bli lägre än det aktivitetsstöd personen uppbar under deltagande i garantin”¹². Av detta är det rimligt att anta att användandet av skyddsregler i program är kopplat till arbete i kombination med programdeltagande. Ytterligare stöd för detta finns i proposition 2006/07:89 där regeringen kring frågan om arbetslöshetsersättning efter jobb- och utvecklingsgarantin anger att ”Det bör här observeras att ett nytt arbetsvillkor kan bestå av arbete som dels utförts inom den tidigare perioden med arbetslöshetsersättning, dels inom jobb- och utvecklingsgarantin eller helt inom jobb- och utvecklingsgarantin.”¹³

IAF är således av åsikten att det arbete som ligger till grund för en tilldelad ersättningsperiod behöver vara kopplat till deltagande i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar för att en skyddsregel som den i 23 e § ALF ska vara tillämplig. Arbetet kan ha utförts dels innan den ersättningssökande skrevs in i program, dels under programdeltagandet. Det arbete som ligger till grund för ett nytt arbetsvillkor i dessa fall kan även ha utförts efter deltagande i någon av garantierna i de fall en ansökan om ersättning sker inom tolv månader från det att den ersättningssökande lämnat programmet. Av resonemanget ovan följer att en person som uppfyller ett arbetsvillkor under tid i program och där hela eller delar av arbetet utförts under programtiden kan anses stå i begrepp att lämna det arbetsmarknadspolitiska programmet i samband med att arbetsvillkoret är uppfyllt. En skyddsregel likt den i 23 e § ALF blir i dessa fall tillämplig.

Utifrån ovanstående konstaterar IAF att en rimlig handläggning vid programdeltagande innebär att en person som inte tidigare fått arbetslöshetsersättning och som skrivs in i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar för första gången inte ska kunna få sin ersättning baserad på skyddsregler i det fall ett arbetsvillkor är uppfyllt innan programdeltagandets start.

¹² Prop. 2008/09:127, sid 31.

¹³ Prop. 2006/07:89, sid 62.



5.3 Brist på information

IAF:s bedömning


- IAF konstaterar att informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna i de fall en person byter medlemskap uppvisar brister.
 - IAF bedömer att hanteringen skulle förbättras om ansvarsfördelningen och informationsöverföringen mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna förtydligas.
-

För att en arbetslöshetskassa ska kunna använda skyddsreglerna på ett korrekt sätt behöver den i de allra flesta fall ha tillgång till historiska uppgifter rörande den ersättningssökande. Uppgifterna kan röra såväl tidigare beslut där skyddsregler använts som tidigare deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.

I samband med den inledande förfrågan påpekade ett flertal arbetslöshetskassor att information om huruvida skyddsregler använts tidigare inte följer med en ersättningssökande vid byte av arbetslöshetskassa och inte heller syns i det övergångsbevis som kan inhämtas. I och med detta finns det en risk för att de begränsningar som finns för en del skyddsregler, till exempel hur många gånger de kan användas för en person, inte följs. IAF har tidigare visat på att informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna kan förbättras, men har i sammanhanget inte kunnat visa på hur detta ska åtgärdas annat än genom att utvidga de sekretessbrytande reglerna i 25 a § ALFFo.¹⁴

IAF hade vid urvalet av ärenden till granskningen tillgång till såväl Arbetsförmedlingens som arbetslöshetskassornas information om ersättningssökande. Av denna framgick det att i cirka en tiondel av alla ärenden där en skyddsregel inte använts fanns det förutsättningar för detta, men att arbetslöshetskassorna inte fick den information som behövdes för att kunna fatta beslut enligt skyddsregel. Hos arbetslöshetskassan Alfa rörde det sig om cirka 38 procent. I likhet med exemplet ovan, där informationsöverföringen mellan arbetslöshetskassorna visade på brister, konstaterar IAF att informationsöverföringen mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna brister. Personer som vid inskrivning hos Arbetsförmedlingen uppger att de inte är medlemmar i och inte heller vill ansöka om ersättning hos en arbetslöshetskassa kan registreras som tillhörande arbetslöshetskassa 00. Om personen i fråga skulle

¹⁴ IAF 2017:1 ”Risk för dubbel ersättning vid byte av arbetslöshetskassa”.



delta i antingen Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar under tiden den står som tillhörande arbetslöshetskassa 00 innebär det att informationen om detta finns att tillgå hos arbetslöshetskassan Alfa, men inte hos övriga arbetslöshetskassor. Risken för brister i handläggningen återfinns således även vad gäller denna typ av informationsbrist. Då endast arbetslöshetskassan Alfa har tillgång till 00-listan kan detta påverka ett beslut om ersättning för den enskilde beroende på vilken arbetslöshetskassa man tillhör.

Ett sätt att komma tillrätta med informationsbristen, åtminstone till viss del, skulle kunna vara att arbetslöshetskassorna har som rutin att vid ärendehandläggning ställa en kontrollfråga om den ersättningsökande deltagit i någon av garantierna tolv månader innan det att ansökan om ersättning sker. Frågan om registrering av arbetssökande som tillhörande arbetslöshetskassa 00 ryms inte inom ramarna för detta uppdrag utan bör utredas ytterligare i syfte att klargöra ansvarsfördelning samt informationsöverföring mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna.

5.4 Den mest förmånliga skyddsregeln

IAF:s bedömning

- IAF konstaterar att lagtexten är tydlig med att om 65 procent av den tidigare dagsförtjänsten ger en högre dagpenning jämfört med vad 80 procent av den nya dagsförtjänsten gör så ska skyddsregler användas om möjligt.
-

I förfrågan framkom att vissa arbetslöshetskassor anser det svårt att avgöra vad som är mest förmånligt för den enskilde i de fall man använder skyddsreglerna i 27 a eller 30 §§ ALF. IAF anser att formuleringarna i lagtexten är tydliga med att skyddsreglerna i dessa fall ska användas om 65 procent av den tidigare dagsförtjänsten ger en högre dagpenning jämfört med vad 80 procent av den nya dagsförtjänsten skulle göra. Vad gäller övriga synpunkter, bland annat kring vad som ska anses ha högst värde för den enskilde vad gäller dagpenning och normalarbetstid, som framfördes av vissa arbetslöshetskassor anser IAF att dessa



besvaras i SO:s handläggarstöd ”Beräkning av ramtid, normalarbetstid och dagsförtjänst”¹⁵.

5.5 När har en person ”tidigare haft ersättning enligt grundförsäkringen”?

IAF:s bedömning

- IAF konstaterar att ”tidigare fått ersättning enligt grundförsäkringen” innebär att den av arbetslöshetskassan senast utbetalda ersättningen ska ha varit enligt grundförsäkringen.
-

Arbetslöshetskassorna anser att 23 e § ALF svårtolkad i den mening att det inte tydligt framgår vad som avses med att den ersättningssökande ”tidigare fått ersättning enligt grundförsäkringen”. IAF anser att skrivelsen ska tolkas som att 23 e § ALF kan tillämpas om den arbetslöshetsersättning som senast betalades ut till den ersättningssökande var i form av grundersättning.


5.6 Övrigt

IAF:s bedömning

- IAF påpekar att arbetslöshetskassorna i sina beslutsbrev bör hänvisa till relevant lagrum för att tillgodose att den ersättningssökande får den information som krävs för att tillgodogöra sig beslutet samt för att denne ska kunna begära omprövning av ärendet om så krävs.
-

Några arbetslöshetskassor har i sina svar på förfrågan påpekat att frånvaron av överhoppningsbar tid vid användande av skyddsreglerna i 23 e och 30 §§ ALF

¹⁵ SO:s handläggarstöd ”Beräkning av ramtid, normalarbetstid och dagsförtjänst” Avsnitt 6.5.2. ”Det innebär att båda alternativen ger samma Dp. SO anser att a-kassan i en sådan situation i normalfallet ska välja det alternativ som ger högst NA, då detta torde vara förmånligast för den sökande. Om även NA skulle bli densamma för båda alternativen, ska a-kassan inte tillämpa skyddsregeln, eftersom den då inte är förmånligare, utan NA och Df ska fastställas på det arbete som finns inom ramtiden för det nya arbetsvillkoret.”



kan ge negativa konsekvenser för den enskilde ersättningssökande och i vissa fall ge resultat som inte bör vara förenliga med lagstiftarens intentioner.

Som tidigare nämnts ska en ansökan om ersättning ha skett inom tolv månader från det att den ersättningssökande lämnat Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar för att skyddsreglerna i 23 e och 30 §§ ALF ska vara tillämpliga, detta har även slagits fast genom rättspraxis.¹⁶ I de fall en ersättningssökande inte kan inkomma med en ansökan till arbetslöshetskassan på grund av hinder som i övriga delar av arbetslöshetsförsäkringen betraktas som överhoppningsbar tid, till exempel sjukdom, blir resultatet av tolvmånadersbegränsningen negativt för den enskilde. IAF har dock inte möjlighet att inom ramen för denna granskning utreda frågan om möjlighet till överhoppningsbar tid i kombination med skyddsregler närmare.

Under ärendegranskningen framkom att en arbetslöshetskassa i beslutsbrevet hänvisar till ALF utan att närmre specificera vilket lagrum beslutet grundar sig i. En klagande motivering gör det lättare för den enskilde att kontrollera om ett beslut är riktigt och gör det lättare för den enskilde att bedöma om det lönar sig att begära omprövning eller överklaga, och för högre instans att bedöma beslutets riktighet.

¹⁶ Kammarrätten i Jönköpings dom i mål 330-10.



6 Käll- och litteraturförteckning

Lag, förordning och föreskrift

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2016:3) om arbetslöshetsförsäkring

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar

Domar

Kammarrätten i Jönköpings dom i mål 330-10

Offentligt tryck

Proposition 2006/07:89 ”Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.”

Proposition 2008/09:127 ”Förbättrade och förenklade villkor i arbetslöshetsförsäkringen, m.m.”

Övriga källor

Arbetslöshetskassornas rutinbeskrivningar¹⁷

IAF 2017:1 ”Risk för dubbel ersättning vid byte av arbetslöshetskassa”

SO:s handläggarstöd (november 2016) ”Beräkning av ramtid, normalarbetstid och dagsförtjänst”

¹⁷ Hotell- och restaurangarbetarnas, Kommunals, Unionens, IF Metalls, Handelsanställdas, Byggnads, Ledarnas, Elektrikernas, Lärarnas och Sekos arbetslöshetskassor.



7 Bilagor

7.1 Förfrågan skickad till samtliga arbetslöshetskassor

Vänligen besvara samtliga sex frågor **per e-post**, gärna på nedanstående frågeformulär. **Bifoga eventuella rutinbeskrivningar** till era svar.

1. I vilken utsträckning följer ni *SO:s handläggarstöd vid beräkning av ramtid, normalarbetstid och dagsförtjänst* vid handläggning av ärenden där skyddsreglerna används?
 - i) Alltid
 - ii) Oftast
 - iii) Ibland
 - iv) Aldrig

2. Frångår ni *SO:s handläggarstöd* i någon eller några situationer? Ange i så fall i vilka situationer samt skälen till att ni frångår handläggarstödet.

3. Har ni någon egen rutinbeskrivning för hur ärenden där det kan vara aktuellt att använda skyddsregler ska handläggas?
 - i) Ja, vänligen bifoga dessa.
 - ii) Nej

4. Hur arbetar ni med att upprätthålla kunskap kring skyddsreglerna?

5. Enligt 23 e och 30 §§ ALF ska en ansökan om ersättning ske inom tolv månader från det att en sökande lämnat respektive garanti. Vid vilket moment i ansökningsförfarandet bedömer ni att ansökan om ersättning sker?

6. Ser ni några övergripande problem eller svårigheter med skyddsreglerna så som de ser ut idag?



7.2 Granskningsmallar vid ärendegranskning

För urval:

där skyddsregel använts

där ingen skyddsregel använts

1) Vilken/vilka paragrafer har använts? 1= 23c 2= 27a 23d 3= 23e 4= 30 23f	2) NA tidigare period	3) Utbud JOB/UGA	4) Sista dag i program	5) Finns anledning att använda en annan skyddsregel? 1. Ja 2. Nej	6) Vilken paragraf kunde ha använts i stället? 1= 23c 2= 27a 23d 3= 23e 4= 30 23f 5= ej aktuellt 6= ingen skyddsregel	7) Kassaort Inkom	8) Antal dagar mellan sista dag i program och inkommet kk	9) Saknas någon dokumentation för att ärendet ska vara helt följbart/möjligt att följa? 1. Ja. I så fall vad (övrig notering)? 2. Nej
--	-----------------------	------------------	------------------------	---	--	----------------------	---	---

1) Df tidigare period	2) NA tidigare period	3) Utbud JOB/UGA	4) Sista dag i program	5) Finns ASTAT programperiod i ÅGA? 1. Ja 2. Nej	6) Dp ny period	7) NA ny period	8) Kassaort Inkom	9) Antal dagar mellan sista dag i program och inkommet kk	10) Borde en skyddsregel ha använts? 1. Ja 2. Nej	11) Vilken skyddsregel kunde ha använts? 1= 23c 2= 27a 23d 3= 23e 4= 30 23f 5= ej aktuellt	12) Har handläggaren motiverat varför skyddsregel inte har använts? 1. Ja 2. Nej 3. Ej aktuellt	13) Saknas uppgifter i ÅGA för att ärendet ska vara helt följbart/möjligt att följa? 1. Ja. I så fall vad? 2. Nej 3. Ja. från AF.
-----------------------	-----------------------	------------------	------------------------	--	-----------------	-----------------	----------------------	---	---	---	--	--

7.3 Statistik över granskade ärenden och totalt antal ärenden

Antal beslutade ärenden under sista kvartalet 2015 och första kvartalet 2016 där personen varit inskriven i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar inom tolv månader från ersättningsperiodens början

Arbetslöshetskassa	23 c §	23 d och 27 a §§	23 e §	23 f och 30 §§	Ingen skyddsregel	Totalsumma
Akademikernas	0	10	4	128	66	208
Alfa	6	20	321	65	246	658
Byggnadsarbetarnas	1	11	12	73	171	268
Elektrikernas	0	0	0	10	12	22
Fastighets	1	4	8	35	118	166
Finans- och Försäkringsbranschens	0	1	0	15	5	21
GS	1	6	3	85	51	146
Hamnarbetarnas	0	0	0	0	1	1
Handelsanställdas	0	28	74	127	164	393
Hotell- och Restauranganställdas	0	22	11	54	190	277
IF Metalls	1	42	8	371	415	837
Journalisternas	0	0	0	1	3	4
Kommunalarbetarnas	3	69	209	339	834	1 454
Ledarnas	0	0	0	23	3	26
Livsmedelsarbetarnas	0	7	1	42	35	85
Lärarnas	0	3	1	28	8	40
Pappersindustriarbetarnas	0	1	0	10	12	23
Sekos	0	7	3	64	97	171
Skogs- och Lantbrukstjänstemännens	0	0	0	1	2	3
Småföretagarnas	0	4	0	40	26	70
STs	1	1	2	42	22	68
Svensk Handels	0	0	0	9	6	15
Sveriges arbetares	0	1	0	8	6	15
Sveriges Entreprenörers	0	0	0	1	0	1
Säljarnas	0	0	0	4	1	5
Transportarbetarnas	0	11	10	81	131	233
Unionens	0	34	19	320	197	570
Vision	0	3	5	49	52	109
Totalsumma	14	285	691	2 025	2 874	5 889



7.4 Metod och urval till ärendegranskningen

Bilaga 8.1 beskriver den metod som IAF har använt för att ta fram det urval av ärenden som har ingått i granskningen. Först beskrivs hur de ärenden som har granskats har definierats, därefter följer en mer teknisk beskrivning av hur urvalet har gjorts samt hur resultaten har beräknats. Slutligen redovisas alla de resultat som nämns i rapporten tillsammans med dess konfidensintervall.

7.4.1 Granskade ärenden

Följande avsnitt beskriver hur IAF gjort urvalet av arbetslöshetskassor och ärenden för granskningen.

Rampopulation¹⁸

IAF har gjort urvalet av ärenden till granskningen så att resultatet ska kunna generaliseras till hela rampopulationen. Syftet med granskningen är att utreda hur arbetslöshetskassorna handlägger ärenden där en skyddsregel kan vara aktuell.

IAF har definierat två olika rampopulationer:

- Den ena består av ärenden där en skyddsregel har använts.
- Den andra består av de ärenden där en skyddsregel inte har använts men där det funnits förutsättningar att göra detta.

Syftet med att göra två urval är att både få en bild av hur kassorna handlägger ärenden där en skyddsregel har använts, samt om de alltid använder skyddsreglerna när det funnits förutsättningar att göra det.

Båda populationerna består enbart av ärenden där


- ersättningsperioden började någon gång mellan oktober 2015 och mars 2016 och ersättning har börjat betalats ut.
- ersättningstagaren har deltagit i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar¹⁹ senast tolv månader före ersättningsperiodens början.

Avgränsningar

Ärenden där en ersättningssökande har fått beslut om maximal ersättning och maximal normalarbetstid ingår inte i urvalet. Det beror på att dessa personer inte

¹⁸ Den typ av ärenden som ska utredas och som urvalet har till syfte att representera.

¹⁹ Jobbgaranti för ungdomar vs Jobb- och utvecklingsgarantin, vilket inkluderar sysselsättningsfasen (Fas3). För att deltagande i något av dessa program ska vara relevant ska de ha deltagit i programmet senast ett år före ansökan om arbetslöshetsersättning sker.



skulle ha gynnats av att en skyddsregel hade använts. För att ett ärende ska ingå i rampopulationen måste även ersättning ha börjat betalas ut.

Övertäckning, undertäckning och begränsningar i registerkvalitet

Rampopulationen kan skilja sig något från den önskade målpopulationen, vilket beror på problem med över- och undertäckning. De uppgifter som IAF har använt kommer från ärendedatabaserna ASTAT²⁰ och AF-databasen²¹ och urvalet av ärenden bygger på hur handläggaren har registrerat ärendet. Om handläggaren inte gjort detta på rätt sätt riskerar rampopulationen även innehålla ärenden som man inte haft för avsikt att undersöka, en så kallad *övertäckning*. Om det finns ärenden som borde ha ingått men inte gör det på grund av att de registrerats felaktigt så resulterar det i en *undertäckning*.

Övertäckning går till viss del att hantera genom att man bortser från de felaktiga ärendena som kommit med i urvalet. Undertäckning är däremot svårare att upptäcka eftersom det innebär att ärenden saknas i urvalet. Se avsnitt 8.1.2 för information om den övertäckning som skett.

Fyra arbetslöshetskassor ingår i granskningen

Urvalen är gjorda så att resultaten ska kunna generaliseras för varje arbetslöshetskassa. Avsnitt 8.1.2 redovisar vilka kassor och hur många ärenden som IAF har granskat på respektive kassa. Efter en förfrågan²² till alla 28 arbetslöshetskassor, ansåg IAF att det inte fanns någon anledning att tro att arbetslöshetskassornas handläggning av dessa ärenden skiljer sig åt i någon högre grad. IAF har därför valt ut fyra kassor först och främst utifrån att de hanterar en stor andel av de aktuella ärendena. En arbetslöshetskassa valdes dock ut på grund av att de, enligt uppgifter i ASTAT, såg ut att i något lägre grad använda sig av skyddsregler. Jämfört med flera andra arbetslöshetskassor använde de skyddsreglerna i en lägre andel av de ärenden där det var möjligt.

De fyra utvalda kassorna hanterade under den aktuella perioden drygt hälften (55 %) av alla ärenden där den sökande sedan ett år tillbaka deltagit i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar.

- De två slutgiltiga **rampopulationerna** består av totalt 3 226 ärenden tillsammans, fördelat på fyra olika arbetslöshetskassor.

²⁰ IAF:s ärendedatabas som bygger på arbetslöshetskassornas ärendehanteringssystem ÄGA.

²¹ IAF:s ärendedatabas som bygger på tabeller från Arbetsförmedlingen.

²² Se bilaga 8.1



- På varje kassa har ett urval gjorts från två olika rampopulationer, det ena där en skyddsregel har använts och det andra där en skyddsregel inte använts. De totalt åtta **urvalen** består av 1477 ärenden som ingått i granskningen.

För urvalet av ärenden där en skyddsregel har använts gjordes ett proportionellt stratifierat urval (PSU) med hänsyn till den skyddsregel som har använts. Det innebär att ärenden har valts slumpvis inom varje stratum, i proportion till hur stor andel av alla ärenden i rampopulationen som respektive skyddsregel står för.

Denna stratifiering gjordes på grund av att handläggningen vid olika typer av skyddsregler kan skilja sig åt. Genom att alla typer av ärenden representeras i granskningen blir resultatet mer rättvisande. Ytterligare en anledning att stratifiera är att garantera att man i granskningen inte, genom att göra ett helt slumpmässigt urval (OSU), missar delar av regelverket.

7.4.2 Beräkning av urval och resultat

Detta avsnitt redovisar beräkningarna av urvalens storlek och granskningsresultaten.

Storleken på urvalet

Utifrån syftet att både undersöka de ärenden där en skyddsregel har använts och de där de inte använts har IAF gjort två urval, ett för respektive situation. För ärenden där kassorna inte använt någon skyddsregel har IAF gjort ett obundet slumpmässigt urval (OSU) per arbetslöshetskassa. För ärenden där kassorna har använt en skyddsregel har IAF gjort ett proportionellt stratifierat urval (PSU) per kassa.

Utifrån varje rampopulation användes följande formel för att räkna ut hur stort urval som behövdes för att kunna generalisera resultatet:

$$n \geq \frac{1}{\frac{m^2}{4 \times p_0 \times q_0} + \frac{1}{N}}$$

Där


p_0 = andel i procent med viss egenskap

$q_0 = 1 - p_0$ = andel i procent utan viss egenskap

m = önskad felmarginal i procent

N = totalt antal ärenden i rampopulationen

p_0 antogs vara 50 procent och den önskade felmarginalen var 5 procent.



IAF använde en signifikansnivå på 5 procent vilket innebär att de statistiska slutsatserna stämmer med 95 procents säkerhet.

För populationerna där en skyddsregel har använts gjordes sedan ett proportionellt stratifierat urval där ett slumpmässigt urval drogs för varje skyddsregel och kassa på följande sätt.

Om h = löpnummer för respektive skyddsregel, av totalt $H = 4$ kassor

Storleken på urvalet (n) fördelades över skyddsreglerna proportionellt:

$$n_h = \frac{N_h}{N} n$$

där:

n_h = antal ärenden i urvalet per stratum (h)

n = totalt antal ärenden i urvalet

och

N_h = antal ärenden i rampopulationen per stratum (h)

N = totalt antal ärenden i rampopulationen

Det slutliga urvalet

I tabell 1 till 4 nedan framgår hur många ärenden som ingår i rampopulationen (N) samt i urvalet (n) för de fyra arbetslöshetskassorna. Tabell 1 redovisar antal ärenden där ingen skyddsregel har använts och tabell 2-5 redogör för antal ärenden där en skyddsregel har använts. För de senare presenteras antal ärenden i urvalet fördelat per stratum (typ av skyddsregel) på respektive arbetslöshetskassa.

Tabell 1 Ärenden där ingen skyddsregel har använts

Arbetslöshetskassa	N	n
Alfakassan	246	152
HRAK	190	129
IF Metalls	415	204
Kommunals	834	270
Totalt:	1 685	755



Tabell 2 Ärenden där en skyddsregel har använts på arbetslöshetskassan Alfa

Skyddsregel	N_h	n_h
23 c §	6	3
23 d/27 a §§	20	10
23 e §	321	158
23 f/30 §§	65	32
Totalt:	412	203

Tabell 3 Ärenden där en skyddsregel har använts på Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa

Skyddsregel	N_h	n_h
23 c §	0	0
23 d/27 a §§	22	18
23 e §	11	9
23 f/30 §§	54	44
Totalt:	87	71

Tabell 4 Ärenden där en skyddsregel har använts på IF Metalls arbetslöshetskassa

Skyddsregel	N_h	n_h
23 c §	1	1
23 d/27 a §§	42	20
23 e §	8	4
23 f/30 §§	371	180
Totalt:	422	205

Tabell 5 Ärenden där en skyddsregel har använts på Kommunals arbetslöshetskassa

Skyddsregel	N_h	n_h
23 c §	3	3
23 d/27 a §§	69	27
23 e §	209	81
23 f/30 §§	339	132
Totalt:	620	243



På Kommunals arbetslöshetskassa har alla ärenden där skyddsregel 23 c § använts fått ingå i urvalet, därefter fördelades resten av ärendena proportionerligt. Detta eftersom det finns en risk att en så liten grupp får ett missvisande resultat om enbart enstaka ärenden ingår i urvalet. Dessa ärenden viktas sedan ned i sammanställningen av resultatet.

Beräkning av resultat och felmarginal

Delar av resultatet presenteras i form av andelar och andra i medeltal. För ärenden där ingen skyddsregel har använts, gjordes ett OSU för hela gruppen. Därför behöver dessa resultat inte viktas utan utgör i sig själva en väntevärdesriktig uppskattning med konfidensintervall.

Däremot, vid det sammanlagda resultatet för var och en av de fyra arbetslöshetskassornas användning av skyddsregler har först en skattning räknats ut per skyddsregel. Sedan har dessa sammanställts och viktats så att resultatet gäller alla ärenden där en skyddsregel har använts. Detta har gjorts på enligt följande formel:

$$\hat{p} = \sum_{h=1}^H \frac{N_h}{N} \hat{p}_h$$

och den statistiska felmarginalen för \hat{p} är uträknad enligt:

$$1,96 \times \sqrt{\sum_{h=1}^H \left(1 - \frac{n_h}{N_h}\right) \left(\frac{N_h}{N}\right)^2 \frac{\hat{p}_h(1-\hat{p}_h)}{n_h-1}}$$

N_h = antal ärenden i varje delpopulation som tillsammans summerar till

N = totalt antal ärenden i populationen för alla skyddsregler

n_h = antal ärenden i urvalet för respektive skyddsregel (övertäckning) som tillsammans summerar till

n = totalt antal ärenden i urvalet (exklusive bortfall)

\hat{p}_h = andelsskattning för respektive skyddsregel

Konfidensintervallet för varje skattning utgörs av:

$$\hat{p} \pm \text{felmarginalen}$$

Bortfall på grund av övertäckning

Resultatet av ärendegranskningen visar på ett visst bortfall på grund av övertäckning. Vid uträkningen av resultaten har hänsyn tagits till övertäckningens



storlek i respektive urvalsgrupp. Tabell 6 nedan visar övertäckningen per arbetslöshetskassa.

Tabell 6 Antal ärenden som föll bort på grund av övertäckning

Arbetslöshetskassa	Ingen skyddsregel	Skyddsregel
Alfa	3	0
HRAK	1	1
IF Metalls	6	1
Kommunals	2	3

Överlag handlar övertäckningen om ett fåtal ärenden som kommit med i urvalet trots att de inte ingick i målpopulationen.

- Alfa hade tre ärenden som utgick på grund av övertäckning. Alla dessa hade registrerats på fel sätt och ingick inte i målpopulationen.
- Två ärenden på HRAK fick utgå av samma anledning.
- På IF Metall upptäcktes sju fall av övertäckning. I sex fall berodde det på felaktig registrering medan ett ärende föll bort på grund av att det var en annan arbetslöshetskassa som hade fattat beslutet om ersättning.
- På Kommunal hade två beslut fattats av en annan arbetslöshetskassa. Där förekom även två fall där personen saknades i ÄGA samt ett fall där övertäckningen berodde på felaktig registrering.

7.4.3 Alla resultat

Här redovisas de resultat som nämns i rapporten tillsammans med dess konfidensintervall. När ett slumpmässigt urval av ärenden får representera en större population får man skattade andelar som omges av en viss osäkerhet, så kallat konfidensintervall. I detta avsnitt redovisas konfidensintervall med en konfidensgrad på 95 procent. Den övre och undre gränsen för konfidensintervallet visar inom vilka gränser som populationens sanna andel med 95 procents säkerhet ligger.

Tabell 7 Andel ärenden där ingen skyddsregel använts och det saknats historik kring programdeltagande

Arbetslöshetskassa	Andel	Konfidensintervall
Alfa	38%	33-42 %
HRAK	10%	7-13 %
IF Metalls	11%	8-14 %
Kommunals	13%	10-17 %

POSTADDRESS:
IAF
Box 210
641 22 Katrineholm

TELEFON: 0150 - 48 70 00
FAX: 0150 - 48 70 02
EPOST: iaf@iaf.se
WEBB: www.iaf.se

