IAF | Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

2015:2

Arbetslöshetskassornas hantering av ärenden om uteslutning och frånkännande

Kartläggning initierad av IAF

Rättssäkerhet och effektivitet i arbetslöshetsförsäkringen

Dnr: 2014/702

Samtliga arbetslöshetskassor

Arbetslöshetskassornas hantering av ärenden om uteslutning och frånkännande

Kartläggning initierad av IAF

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har kartlagt arbetslöshetskassornas hantering av ärenden om uteslutning och frånkännande.

Arbetslöshetskassorna har fått möjlighet att faktagranska rapporten.

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

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

Rapporten har utarbetats inom IAF av utredarna Joakim Mässing, uppdragsledare och Annika Hellberg, granskningsenheten. I arbetet har även utredaren Linda Nokkoudenmäki, granskningsenheten, juristen Annika Sandström Johansson, rättsenheten och utredaren Fredrik Bonander, analysenheten deltagit. I den slutliga beredningen har Catarina Fredriksson, biträdande enhetschef och Kajsa Lundgren, informationschef deltagit.

Katrineholm den 5 mars 2015

Jan-Olof Dahlgren
Generaldirektör

Joakim Mässing
Utredare

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

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 4

1 Inledning ... 6
- 1.1 Bakgrund till uppdraget ... 6
- 1.2 Syfte och frågeställningar ... 7
- 1.3 Metod och genomförande ... 8
- 1.4 Rapportens disposition ... 9

2 Regelverk ... 10
- 2.1 Uteslutning av medlemmar och frånkännande av rätten till ersättning ... 10
- 2.2 Polisanmälan vid uteslutning och frånkännande ... 12

3 Statistik ... 13
- 3.1 Antal beslut om uteslutning och frånkännande ... 13
- 3.2 Andel beslut om uteslutning av samtliga beslut om uteslutning och frånkännande ... 17
- 3.3 Statistik från enkäten ... 18

4 Kartläggning av arbetslöshetskassornas hantering av ärenden om uteslutning och frånkännande ... 19
- 4.1 Rutiner för uteslutning och frånkännande ... 19
- 4.2 Bedömningar särskilda skäl och antalet dagar för frånkännande ... 21
- 4.3 Polisanmälan i samband med uteslutning och frånkännande ... 24
- 4.4 Övrigt ... 26

5 Slutdiskussion ... 27

6 Käll- och litteraturförteckning ... 31

7 Bilagor ... 32
- Bilaga 1: Enkät om arbetslöshetskassornas hantering av ärenden om uteslutning och frånkännande ... 32
- Bilaga 2: En jämförelse av antal beslut om uteslutning första halvåret 2014 mellan data från IAF:s databas ASTAT och arbetslöshetskassornas enkätsvar. ... 37
- Bilaga 3: Förteckning över lagrum ... 39

Sammanfattning

Att utesluta en medlem ur en arbetslöshetskassa och att frånkänna en sökande rätten till arbetslöshetsersättning är åtgärder som tillämpas vid bedrägligt förfarande. Arbetslöshetskassan ska i dessa ärenden först pröva om det finns någon grund för att utesluta medlemmen, och om det inte är aktuellt med uteslutning i stället pröva om det finns skäl att frånkänna den sökande rätten till ersättning.

I denna rapport har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) kartlagt hur arbetslöshetskassorna hanterar ärenden om uteslutning av medlem och frånkännande av rätten till ersättning samt belyst skillnader mellan arbetslöshetskassorna i dessa ärenden. IAF har i tidigare rapporter noterat att arbetslöshetskassorna har hanterat ärenden om uteslutning och frånkännande olika.

Sammantaget visar denna kartläggning att arbetslöshetskassorna i vissa delar hanterade ärenden om uteslutning av medlemmar och frånkännande av rätten till ersättning olika under den kartlagda perioden. Eftersom uteslutning och frånkännande är kraftiga sanktioner med stor påverkan för den enskilde ersättningstagaren är det viktigt att dessa ärenden behandlas lika.

Resultatet av kartläggningen visar bland annat följande:

- De flesta arbetslöshetskassor hade rutiner för hanteringen av frånkännanden och uteslutningar. Det förekom skriftliga rutiner som inte var uppdaterade efter regeländringarna den 1 september 2013 och rutiner som innehöll felaktigheter.
- Arbetslöshetskassorna fattade fler beslut om uteslutning och frånkännande under första halvåret 2014 jämfört med första halvåret 2013. Ökningen bestod av en ökning av antalet uteslutningar.
- Majoritetet av arbetslöshetskassorna hade en hög andel uteslutningar medan beslut om frånkännanden var undantag. Detta visade att huvudregeln, att uteslutning ska ske i första hand, tillämpades i stor utsträckning.
- Det fanns skillnader mellan arbetslöshetskassorna vid fastställandet av antalet dagar för frånkännande av ersättning. Till exempel fattade en arbetslöshetskassa enbart beslut om 130 frånkännandedagar medan en annan arbetslöshetskassa beslutade om fler än 130 dagar i majoriteten av sina beslut.

- Arbetslöshetskassorna gjorde olika bedömningar för när det fanns särskilda skäl för frånkännande i stället för uteslutning. Det vanligaste skälet som arbetslöshetskassorna angav är att medlemmen själv upptäcker fel i utbetald ersättning och meddelar arbetslöshetskassan detta.
- Arbetslöshetskassornas uppskattade handläggningstider för ärenden om uteslutning och frånkännande varierade mellan 3 veckor och 10 månader.
- Det fanns skillnader mellan arbetslöshetskassorna när det gäller andel av alla beslut om uteslutning och frånkännande som polisanmäldes.
- Arbetslöshetskassorna pekar på otydligheter i regelverket och efterlyser bland annat tydligare riktlinjer för när frånkännande ska ske och för hur antal frånkännandedagar ska fastställas.

1 Inledning

I denna rapport redovisar IAF kartläggningen av hur arbetslöshetskassorna hanterar ärenden som handlar om att utesluta medlemmar ur en arbetslöshetskassa (uteslutning) och att frånkänna sökande rätten till ersättning (frånkännande). Kartläggningen omfattar samtliga 28 arbetslöshetskassor.

Kartläggningen är initierad av IAF och ingår i planen för tillsyn och uppföljning 2014.

1.1 Bakgrund till uppdraget

En arbetslöshetskassa ska enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) utesluta en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter, eller låtit bli att anmäla ändrade förhållanden, som har betydelse för medlemmens rätt till ersättning eller medlemskap. Om det finns särskilda skäl kan arbetslöshetskassan emellertid i stället besluta om att frånkänna den sökande rätten till ersättning enligt 46 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen (ALF). Ett frånkännande av ersättning innebär den sökande stängs av från arbetslöshetsersättning under en period.

IAF har tidigare noterat att arbetslöshetskassorna har hanterat ärenden om uteslutning och frånkännande olika. För att förtydliga regelverket och skapa enhetlighet i tillämpningen genomfördes regelförändringar för bland annat uteslutning och frånkännande i september 2013. Mot denna bakgrund har IAF sett att det finns anledning att kartlägga hur arbetslöshetskassorna har hanterat ärenden om uteslutning och frånkännande sedan dess.

1.1.1 *IAF:s tidigare rapporter*

Detta avsnitt innehåller en kort redovisning av vad IAF noterat i tidigare rapporter om uteslutning och frånkännande, 2009, 2012 och 2014.

Uteslutning, frånkännande och polisanmälan

I rapporten *Uteslutning, frånkännande och polisanmälan* (2009:9) visade IAF genom en kartläggning att det fanns skillnader mellan arbetslöshetskassornas rutiner i dessa ärenden. Skillnaderna bestod till exempel av

- vilken funktion på arbetslöshetskassan som handlade ärendet
- vilket datum som beslutet om uteslutning trädde i kraft
- vilken bedömning som arbetslöshetskassan gjorde av vad som krävs för att kunna besluta om uteslutning eller frånkännande.

Slutsatserna i rapporten var att det fanns otydligheter i regelverket, som IAF även lyfte till regeringen i en redogörelse[1] om kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen. Otydligheterna gällde bland annat i vilka situationer det fanns anledning att välja frånkännande i stället för uteslutning och kriterierna för differentiering av antalet dagar för frånkännande.

Arbetslöshetskassornas rutiner för polisanmälan enligt bidragsbrottslagen

I rapporten *Arbetslöshetskassornas rutiner för polisanmälan enligt bidragsbrottslagen* (2012:8) framkom att det fanns skillnader mellan hur arbetslöshetskassorna hanterade polisanmälningar generellt.

Arbetslöshetskassornas beslut om uteslutning och frånkännande

Den senaste kartläggningen av uteslutning och frånkännande resulterade i rapporten *Arbetslöshetskassornas beslut om uteslutning och frånkännande* (2014:3). Kartläggningens syfte var att redovisa vilka personer som arbetslöshetskassorna beslutade att utesluta eller frånkänna rätten till ersättning utifrån faktorerna ersättningstyp, dagpenning, ålder, kön och utbildningsnivå.

Rapporten visade att arbetslöshetskassorna hade fattat fler beslut om uteslutningar än om frånkännanden under åren 2010–2012 jämfört med tidigare år. Detta stämmer bättre överens med regelverkets intention, som är att uteslutning ska prövas i första hand. Endast om särskilda skäl talar emot uteslutning kan det bli aktuellt med ett frånkännande. I genomsnitt var andelen beslut om frånkännande cirka 40 procent av det totala antalet beslut om uteslutning eller frånkännande. Några arbetslöshetskassor avvek från genomsnittet.

1.2 Syfte och frågeställningar

Kartläggningen i detta uppdrag har haft två syften. Det första syftet har varit att ta reda på hur arbetslöshetskassorna hanterar ärenden om uteslutning och frånkännande sedan regelförändringarna, och det andra syftet har varit att belysa eventuella skillnader mellan arbetslöshetskassorna i dessa ärenden. Kartläggningen omfattar även deskriptiva uppgifter om antalet beslut om uteslutning och frånkännande.

Kartläggningen har utgått från nedanstående frågeställningar:

- Vilka rutiner har arbetslöshetskassorna för att hantera ärenden om uteslutning och frånkännande?

[1] Regeringsuppdrag att analysera och redogöra för hur kontrollen över arbetslöshetsförsäkringen fungerar. 2009-01-09.

- I vilka situationer bedömer arbetslöshetskassorna att det är aktuellt att
    - utesluta en medlem
    - frånkänna en medlem rätten till ersättning
    - polisanmäla ett ärende om uteslutning och frånkännande?
- Vilka kriterier har arbetslöshetskassorna vid beslut om antalet frånkännandedagar?
- Hur många uteslutningar respektive frånkännanden har fattats per arbetslöshetskassa?

1.3 Metod och genomförande

För att genomföra kartläggningen har IAF skickat en enkät till samtliga arbetslöshetskassor och sammanställt statistik över svaren. Enkätfrågorna i sin helhet finns i bilaga 1. Syftet med att göra en enkätundersökning var att samla in information om arbetslöshetskassornas rutiner för hur de ska hantera ärenden om uteslutning och frånkännande, samt hur många sådana ärenden som har lett till polisanmälan. I samband med att arbetslöshetskassorna besvarade enkäten har de fått möjlighet att skicka in eventuella rutinbeskrivningar. Samtliga arbetslöshetskassor har besvarat enkäten.

Den statistiska sammanställningen av svaren ger en bild av antalet beslut, och om antalet har påverkats av regelförändringarna. Dessutom framkommer om skillnaderna mellan arbetslöshetskassorna som påvisades i rapporten *Arbetslöshetskassornas beslut om uteslutning och frånkännande* från 2014 finns kvar.

Sammanställningen är fördelat per arbetslöshetskassa och de perioder som redovisas är januari–juni 2013 och januari–juni 2014. Tidsperioderna har valts för att kunna jämföra resultaten före och efter regelförändringarna den 1 september 2013.

Uppgifterna om antalet uteslutningar och frånkännanden är hämtade från IAF:s databas ASTAT. En genomgång av dessa uppgifter visade att det är osäkert om arbetslöshetskassorna har registrerat alla beslut om uteslutningar år 2013–2014. Bland annat verkar det som om uteslutningar kan registreras så att de dyker upp på två olika ställen i databasen. IAF har därför valt att sammanställa samtliga uteslutningar som registrerats på något (eller båda) ställena i ASTAT. I denna studie räknas en uteslutning när den registrerats inom första halvåret 2013 eller 2014. Detta sätt verkar vara det vanliga för arbetslöshetskassorna och ger så små avvikelser som möjligt från den statistik arbetslöshetskassorna anger, se bilaga 2.

Arbetslöshetskassan Alfa har till skillnad från övriga arbetslöshetskassor även i uppdrag av regeringen att betala ut grundersättning till dem som inte är medlemmar eller anslutna till någon arbetslöshetskassa. Eftersom personer med enbart ersättning enligt grundvillkoret inte kan bli uteslutna (eftersom de inte är

medlemmar i någon arbetslöshetskassa) blir de i stället frånkända rätten till ersättning. Den höga nivån av frånkännanden kan dock ge en missvisande bild av arbetslöshetskassans andel frånkännanden av totalen. Därför har IAF räknat enbart de frånkännanden som tillhörde medlemmar i Arbetslöshetskassan Alfa.

I denna rapport sätts antalet uteslutna och frånkända i relation till det totala antalet ersättningstagare för att göra måttet jämförbart mellan arbetslöshetskassorna. Uteslutningar och frånkännanden är i normalfallet ganska få till antalet. Det innebär att ett fåtal ärenden kan få stora effekter på detta mått. Resultaten bör därför tolkas med en viss försiktighet.

1.3.1 *Avgränsningar*

Enligt 37 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) får en medlem uteslutas om hon eller han inte uppfyller och inte heller under de senaste sex månaderna har uppfyllt bestämmelsen i en arbetslöshetskassas stadgar om arbete inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Uteslutning på grund av detta lagrum inkluderas inte i denna kartläggning.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten inleds i kapitel 2 med en beskrivning av regelverket för uteslutning och frånkännande, samt andra relevanta regler.

Redovisningen består sedan av två delar, kapitel 3 och 4. Kapitel 3 redogör för statistiken om antalet uteslutningar av medlemmar och frånkännanden av rätten till ersättning som arbetslöshetskassorna beslutade om under den tidsperiod som kartläggningen avser. Här redovisas även de statistiska uppgifter som arbetslöshetskassorna lämnade i enkäten. Kapitel 4 redovisar resultatet från IAF:s enkät.

Kapitel 5 består av en slutdiskussion utifrån kartläggningen.

2 Regelverk

Detta kapitel är en kort redogörelse för det regelverk som gäller från och med den 1 september 2013 och som är relevant för denna rapport. En sammanställning av de aktuella lagrummen finns i bilaga 3.

2.1 Uteslutning av medlemmar och frånkännande av rätten till ersättning

Att utesluta en medlem ur en arbetslöshetskassa och att frånkänna en sökande rätten till arbetslöshetsersättning är åtgärder som tillämpas vid bedrägligt förfarande. Arbetslöshetskassan ska i dessa ärenden först pröva om det finns någon grund för att utesluta medlemmen, och om det inte är aktuellt med uteslutning i stället pröva om det finns skäl att frånkänna den sökande rätten till ersättning. Detta regleras i 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) och i 46 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Enligt 37 c § LAK ska arbetslöshetskassans styrelse pröva frågor om uteslutning och frånkännande. Styrelsen kan ge kassaföreståndaren i uppdrag att fatta beslut i dessa ärenden, dock inte vid omprövning av sådana beslut.

I enlighet med 37 b § LAK och 46 b § ALF gäller beslut om uteslutning och frånkännande från och med den dag då arbetslöshetskassan inledde utredningen av det förhållande som ligger till grund för beslutet.

Enligt 66 § ALF kan arbetslöshetsersättning hållas inne tillsvidare om en arbetslöshetskassa anser att det finns sannolika skäl att anta att den sökande

- inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 § ALF,
- inte har rätt till ersättning enligt 11§ ALF,
- kommer att stängas av från rätten till ersättning enligt 43–43 b §§ ALF,
- kommer att frånkännas rätten till ersättning enligt 46 § ALF,
- kommer att uteslutas som medlem enligt 37 § första stycket LAK.

Ersättningen får hållas inne till dess att arbetslöshetskassan slutligt har prövat rätten till ersättning.

2.1.1 *Uteslutning av medlem*

Av 37 § första stycket LAK framgår det att en medlem i en arbetslöshetskassa som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning, ska uteslutas om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma gäller om en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har låtit bli att anmäla ändrade uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning.

Personer som utesluts ur en arbetslöshetskassa enligt 37 § första stycket LAK får inte ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under ett års tid efter att de uteslutits. Detta regleras i 10 § andra stycket ALF.

2.1.2 *Frånkännande av rätten till ersättning*

Enligt 37 § första stycket LAK kan en arbetslöshetskassa avstå från att utesluta en medlem om det finns särskilda skäl som talar emot uteslutning. Exempel på särskilda skäl enligt praxis är om en felaktig utbetalning endast gäller enstaka ersättningsdagar eller små belopp, eller om personen kan styrka medicinska eller sociala skäl.[2] Särskilda skäl kan också vara att en ersättningstagare på eget bevåg rättar felaktiga uppgifter.[3] I det fall arbetslöshetskassan kommer fram till att medlemmen inte ska uteslutas framgår det i 46 § ALF att medlemmen i stället kan frånkännas rätten till ersättning. Paragrafen säger att den som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till en arbetslöshetskassa, eller låtit bli att anmäla ändrade förhållanden som har betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning, ska frånkännas rätten till ersättning.

Antalet dagar som medlemmen frånkänns rätt till ersättning regleras i 46 a § ALF och ska avse minst 45 och högst 195 ersättningsdagar. Gränserna för antal dagar har, enligt propositionen 2012/13:12 *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*[4], införts för att skapa en likabehandling av de enskilda medlemmarna i dessa ärenden. Minimigränsen bestämdes till 45 dagar för att det skulle vara lika kännbart som en avstängning på grund av att den sökande har lämnat en anställning eller som skiljts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande. Maxgränsen på 195 dagar är för att allvarligare fall ska vara jämförbar med uteslutning som gäller under ett år. Enligt schablonen omfattar ett kalenderår 260 dagar. I propositionen står det att ett frånkännande i normalfallet bör vara omkring 130 dagar.

2.1.3 *Regelförändringar gällande uteslutning och frånkännande*

I regelverket om uteslutning och frånkännande infördes följande förändringar den 1 september 2013:

- Att inte anmäla ändrade förhållanden av betydelse för rätten till ersättning är en ny grund för uteslutning och frånkännande utöver att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter.

---

[2] RÅ 2010 ref. 46.

[3] HFD 2011 ref. 57.

[4] Prop. 2012/13:12 Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m., s 57-58.

- En nedre och övre gräns infördes för antalet frånkännandedagar. Omfattningen på frånkännande ändrades från minst 130 dagar till minst 45 och högst 195 dagar.
- Datumet för när ett beslut om uteslutning eller frånkännande ska gälla reglerades till det datum då arbetslöshetskassan inledde sin utredning av förhållandet som ligger till grund för beslutet.
- Den arbetslöshetskassa till vilken uppgifter har lämnats eller skulle ha lämnats ska fatta beslut om frånkännande även om den sökande har utträtt som medlem ur arbetslöshetskassan.

2.2 Polisanmälan vid uteslutning och frånkännande

I samband med uteslutning av en medlem och frånkännande av rätten till ersättning kan det bli aktuellt för en arbetslöshetskassa att polisanmäla ärendet. Enligt 6 § lagen (2007:612) om bidragsbrott ska arbetslöshetskassan göra en anmälan till en polismyndighet eller till åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

3 Statistik

Det här kapitlet redovisar statistik från IAF:s databas ASTAT som rör arbetslöshetskassornas[5] beslut om uteslutning av medlemmar och frånkännande av rätten till ersättning. Kapitlet innehåller också vissa statistiska uppgifter som arbetslöshetskassorna lämnade i enkäten.

3.1 Antal beslut om uteslutning och frånkännande

Tabell 1 nedan visar antal beslut om uteslutning och frånkännande och antal beslut per 1000 ersättningstagare för första halvåret 2013. Statistik för första halvåret 2014 presenteras i tabell 2.

Tabell 1. Antal beslut om uteslutning och frånkännande första halvåret 2013.

Arbetslöshetskassa	Antal beslut om uteslutning	Antal beslut om frånkännande	Totalt	Antal beslut totalt per 1 000 ersättningstagare
Kommunalarbetarnas	85	25	110	2,9
Alfa	40	49	89	3,8
Unionens	45	12	57	1,7
IF Metalls	18	20	38	1,4
Akademikernas	30	6	36	2,1
STs	26	2	28	13,1
Byggnadsarbetarnas	18	3	21	1,6
Ledarnas	21	0	21	7,6
Hotell- och Restauranganställdas	16	4	20	2,4
Fastighets	18	0	18	4,2
GS	12	5	17	2,7
SEKO:s	9	2	11	1,5
Handelsanställdas	9	1	10	0,7
Livsmedelsarbetarnas	10	0	10	3,0
Finans- och Försäkringsbranschens	7	0	7	5,6
Vision	7	0	7	1,7
Elektrikernas	3	3	6	5,6
Lärarnas	3	2	5	1,2

[5] Arbetslöshetskassan Alfa beslutar om arbetslöshetsersättning enligt grundbeloppet för de ersättningstagare som uppfyller grundvillkoren för försäkringen. Detta innebär att vissa ersättningstagare inte kan uteslutas eftersom de inte är medlemmar. För att åstadkomma jämförbarhet har IAF valt att endast räkna sådana beslut för ersättningstagare som också varit medlemmar i Arbetslöshetskassan Alfa.

Småföretagarnas	5	0	5	0,7
Svensk Handels	3	1	4	3,7
Journalisternas	1	1	2	2,4
Sveriges arbetares	2	0	2	2,4
Transportarbetarnas	1	1	2	0,2
Säljarnas	1	0	1	1,7
Hamnarbetarnas	0	0	0	0,0
Pappersindustriarbetarnas	0	0	0	0,0
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	0	0	0	0,0
Sveriges entreprenörers	0	0	0	0,0
Totalt	390	137	527	2,3

Källa: Datauttag från IAFs databas ASTAT 15 december 2014.

Tillsammans fattade arbetslöshetskassorna 527 beslut om uteslutning eller frånkännande under första halvåret 2013. Av dessa var 390 beslut om uteslutning och 137 beslut om frånkännande.

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa fattade flest beslut om uteslutning och frånkännande under första halvåret 2013. Arbetslöshetskassan Alfa och Unionens arbetslöshetskassa fattade också många beslut om uteslutning och frånkännande.

Lärarnas arbetslöshetskassa fattade få beslut om uteslutning och frånkännande, trots att arbetslöshetskassan har relativt många medlemmar.

Totalt sett fattades 2,3 beslut om uteslutning och frånkännande per 1 000 ersättningstagare första halvåret 2013. STs arbetslöshetskassa har med bred marginal flest beslut (13,1 beslut) om uteslutning och frånkännande per 1 000 ersättningstagare.

Bland de arbetslöshetskassor som hade 5 000 ersättningstagare eller fler första halvåret 2013, och som fattade få beslut per 1 000 ersättningstagare, finner vi Transportarbetarnas (0,2 beslut), Handelsanställdas (0,7 beslut) och Småföretagarnas (0,7 beslut) arbetslöshetskassor.

Sammantaget visar tabell 1 att det finns en avsevärd spridning mellan arbetslöshetskassorna på mängden beslut både totalt och per 1 000 ersättningstagare.

Tabell 2. Antal beslut om uteslutning och frånkännande första halvåret 2014.

Arbetslöshetskassa	Antal beslut om uteslutning	Antal beslut om frånkännande	Totalt	Antal beslut totalt per 1 000 ersättningstagare
Kommunalarbetarnas	219	21	240	6,8
Alfa	53	56	109	5,1
Unionens	33	12	45	1,3
IF Metalls	22	17	39	1,8
Akademikernas	33	3	36	2,1
Hotell- och Restauranganställdas	31	3	34	4,2
Byggnadsarbetarnas	21	5	26	2,3
Handelsanställdas	18	1	19	1,4
GS	15	1	16	3,1
SEKO:s	13	1	14	2,2
Småföretagarnas	12	0	12	1,9
Ledarnas	9	1	10	3,7
Vision	8	2	10	2,6
Livsmedelsarbetarnas	9	0	9	2,9
STs	5	3	8	4,0
Transportarbetarnas	3	3	6	0,8
Fastighets	4	1	5	1,3
Finans- och Försäkringsbranschens	5	0	5	4,1
Säljarnas	3	2	5	9,5
Elektrikernas	4	0	4	4,4
Svensk Handels	2	2	4	4,1
Sveriges arbetares	3	0	3	4,1
Lärarnas	0	2	2	0,5
Hamnarbetarnas	1	0	1	11,2
Journalisternas	0	0	0	0,0
Pappersindustriarbetarnas	0	0	0	0,0
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	0	0	0	0,0
Sveriges entreprenörers	0	0	0	0,0
Totalt	526	136	662	3,1

Källa: Datauttag från IAF:s databas ASTAT 15 december 2014.

Tillsammans fattade arbetslöshetskassorna 662 beslut om uteslutning eller frånkännande under det första halvåret 2014, vilket är en ökning med 135 beslut sedan samma period föregående år. Av dessa var 526 uteslutningar och 136 frånkännanden, vilket visar att ökningen sedan 2013 helt och hållet beror av ökningen i antalet uteslutningar.

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa fattade, precis som första halvåret 2013, flest beslut om uteslutning och frånkännande. Arbetslöshetskassan Alfa ökade antalet beslut om uteslutning och frånkännande jämfört med föregående år medan Unionens arbetslöshetskassa fattade något färre beslut.

Under första halvåret 2014 fattades det totalt sett 3,1 beslut om uteslutning och frånkännande per 1 000 ersättningstagare. Bland de arbetslöshetskassor som hade 5 000 ersättningstagare eller fler, fattades under första halvåret 2014 flest beslut om uteslutning och frånkännande per 1 000 ersättningstagare av Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa (6,8 beslut) och Arbetslöshetskassan Alfa (5,1 beslut).

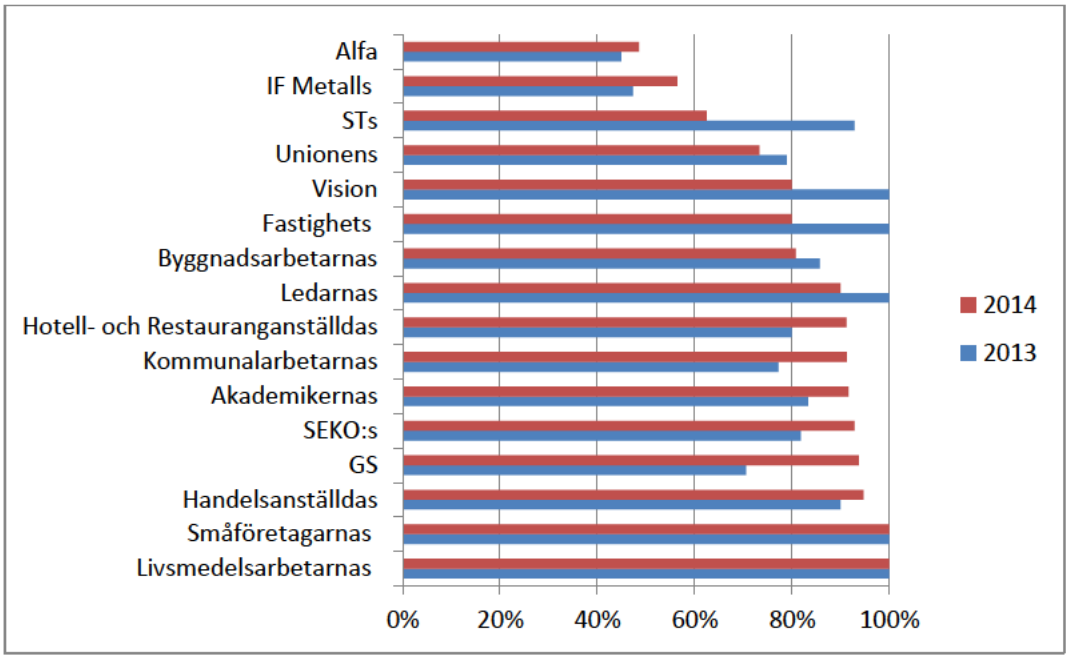
Lägst antal beslut första halvåret 2014 bland de arbetslöshetskassorna med 5 000 ersättningstagare eller fler, fattade Transportarbetarnas (0,8 beslut), Unionens (1,3 beslut) och Handelsanställdas (1,4 beslut) arbetslöshetskassor.

Sammantaget visar tabell 2 att det även första halvåret 2014 fanns en avsevärd spridning mellan arbetslöshetskassorna när det gäller mängden beslut både i absoluta och relativa tal, även om spridningen var mindre än första halvåret 2013. Notera också att totalt sett ökade antalet beslut per 1 000 ersättningstagare. Denna ökning berodde dels på att antalet beslut ökade, dels på att antalet ersättningstagare minskade mellan första halvåret 2013 och första halvåret 2014.

3.2 Andel beslut om uteslutning av samtliga beslut om uteslutning och frånkännande

I detta avsnitt redovisas andelen beslut om uteslutningar av det totala antalet beslut om uteslutningar och frånkännanden hos de arbetslöshetskassor som fattade 10 eller fler beslut.

Diagram 1. Andel beslut om uteslutning av samtliga beslut om uteslutning eller frånkännande som togs under första halvåret 2013 eller 2014 bland de arbetslöshetskassor som har 10 beslut eller fler.



Källa: Datauttag från IAF:s databas ASTAT 15 december 2014.

Diagram 1 visar tydligt att uteslutning tillämpas som huvudregel och frånkännande är undantaget bland arbetslöshetskassorna (se tabell 1 och 2).

Arbetslöshetskassan Alfa och IF Metalls arbetslöshetskassa fattade dock en låg andel beslut om uteslutning i förhållande till samtliga beslut om frånkännande och uteslutningar första halvåret både 2013 och 2014.

Arbetslöshetskassan Vision samt STs och Fastighetsanställdas arbetslöshetskassor minskade andelen uteslutningar första halvåret 2014 jämfört med första halvåret 2013.

GS arbetslöshetskassa var den arbetslöshetskassa som ökade andelen uteslutningar mest första halvåret 2014 jämfört med första halvåret 2013.

3.3 Statistik från enkäten

Arbetslöshetskassorna fick i enkäten svara på hur många ärenden om uteslutning och frånkännande som de hade avslutat under januari–juni 2014.

Bland annat skulle de uppge hur många ärenden som hade initierats som uteslutnings- eller frånkännandeärende men avslutats utan beslut. En arbetslöshetskassa skilde sig jämfört med övriga arbetslöshetskassor och uppgav att de hade avslutat fler ärenden (22) utan beslut om uteslutning eller frånkännande än de hade fattat beslut (11) om.

I enkäten fanns även en fråga om den nya grunden att inte anmäla ändrade förhållanden av betydelse för rätt till ersättning, som infördes 1 september 2013. Arbetslöshetskassorna skulle uppge hur många som hade uteslutits eller frånkänts rätten till ersättning under första halvåret 2014 på denna nya grund. Utifrån svaren på enkäten kan IAF konstatera att det var svårt för arbetslöshetskassorna att uppge detta eftersom det inte hade registreras särskilt i ÄGA. IAF kan därför inte se att ökningen av uteslutningar mellan första halvåret 2013 och första halvåret 2014 beror på regeländringen.

4 Kartläggning av arbetslöshetskassornas hantering av ärenden om uteslutning och frånkännande

Detta avsnitt innehåller en redovisning av resultatet från kartläggningen av hur arbetslöshetskassorna hanterar ärenden om uteslutning och frånkännande. Vissa statistiska uppgifter från enkäten finns i kapitel 3.

4.1 Rutiner för uteslutning och frånkännande

IAF har frågat arbetslöshetskassorna om de har skriftliga rutiner för hur de ska hantera uteslutning och frånkännande, samt bett dem att skicka in eventuella rutiner. Det var 18 av 28 arbetslöshetskassor som hade skriftliga rutiner för hantering av uteslutning och frånkännande. Av resterande 10 arbetslöshetskassor svarade 7 att det finns andra beskrivningar om hanteringen av uteslutning och frånkännande. Det innebär att 3 arbetslöshetskassor inte hade några rutiner eller beskrivningar över hanteringen av dessa ärenden.

De arbetslöshetskassor som uppgav att de hade andra beskrivningar hänvisade oftast till SO:s handläggarstöd *Hanteringen av återkrav och oriktiga eller vilseledande uppgifter* (2011). Det är dock inte uppdaterat med de regelförändringar som skedde 1 september 2013.

En genomgång av de rutiner som arbetslöshetskassorna skickade in visade att rutindokumenten såg olika ut. Rutinerna var mer eller mindre omfattande och på olika detaljnivåer. Det förekom att rutinerna om uteslutning och frånkännande ingick i rutinerna för återkrav och sanktionsärenden. Det fanns även hänvisningar till inaktuella dokument, till exempel *IAF Informerar* från 2007.

Det förekom också rutiner som inte var uppdaterade efter regelförändringarna och rutindokument som saknade datering. Någon enstaka rutin som var uppdaterad efter regeländringarna innehöll direkta felaktigheter, såsom att uteslutning och innehållande av ersättning inte ska beslutas när den sökande inte meddelar ändrade förhållande.

Det fanns dock några arbetslöshetskassor som hade uppdaterade och utifrån regelverket korrekta rutindokument.

4.1.1 *Rutiner vid den inledande bedömningen och utredningen*

Enligt enkätsvaren utreddes ärenden som hade blivit identifierat som möjliga uteslutnings- eller frånkännandeärende främst av ersättningshandläggare, omprövningshandläggare eller återkravshandläggare. På vissa arbetslöshetskassor utredde kassaföreståndaren, en försäkringsansvarig eller en jurist ärenden om uteslutning och frånkännande.

Arbetslöshetskassorna svarade vidare på vad som krävdes för att ett ärende skulle bli aktuellt för utredning om uteslutning eller frånkännande. Många svarade med att hänvisa till det aktuella lagrummet, det vill säga att medlemmen medvetet eller av grov vårdslöshet hade lämnat oriktiga uppgifter eller låtit bli att anmäla ändrade förhållanden.

Det förekom svar som handlade om antal ersättningsdagar och utbetalda summor av ersättning som skäl för att inleda utredning om uteslutning och frånkännande. De arbetslöshetskassor som svarade antal återkravsdagar eller summan av återkravet svarade ganska lika: cirka 8–10 återkravsdagar och cirka 5 000 kronor i återkrav. En arbetslöshetskassa skilde sig från mängden, och uppgav väsentligt fler återkravsdagar och en högre summa.

Enligt enkätsvaren inleddes ofta en utredning om uteslutning och frånkännande efter att ett återkrav av utbetald ersättning hade aktualiserats. Arbetslöshetskassorna fick svara på frågan om på vilken eller vilka grunder som ett återkrav blev aktuellt för utredning om uteslutning och frånkännande. Det var 13 arbetslöshetskassor som svarade att de tog hänsyn till antal utbetalda dagar, och 8 svarade att de tog hänsyn till summan på återkravet. Det var 22 av arbetslöshetskassorna som markerade alternativet Annat i enkäten, och bland annat angav att handläggaren gjorde en samlad bedömning av omständigheterna i ärendena där dagar och summa kan ingå.

4.1.2 *Rutiner och handläggningstider vid beslut*

När det gäller vilken eller vilka funktioner som beslutar i ärenden om uteslutning och frånkännande svarade 20 arbetslöshetskassor att det var styrelsen som fattade besluten. Vid 13 arbetslöshetskassor hade kassaföreståndaren delegation att fatta beslut i ärenden om uteslutning och frånkännande. En av arbetslöshetskassorna uppgav att kassaföreståndaren samrådde med ett försäkringsutskott vid beslut. En arbetslöshetskassa uppgav att styrelsens arbetsutskott med kassaföreståndaren fattade beslut om uteslutning och frånkännande.

Av alla arbetslöshetskassor uppgav 23 att tidpunkten för fattade beslut om uteslutning och frånkännande gäller från det datum då arbetslöshetskassan inledde utredningen av det förehållande som låg till grund för beslutet. Vilket är i enlighet med lagstiftningen. Ett fåtal av arbetslöshetskassorna uppgav att tidpunkten i stället gäller från datumet för beslutet om innehållande av ersättning. Det kan vara så att arbetslöshetskassorna inleder utredningen, fattar och skickar

beslutet om innehållande samtidigt, vilket då resulterar i att datumet för uteslutning eller frånkännande ändå blir korrekt. En arbetslöshetskassa uppgav att frånkännandebeslut gäller från och med den dag som själva beslutet fattas. Startdatum för frånkännandet och beslutsdatum blir alltså samma datum.

Hur lång tid arbetslöshetskassorna uppskattade att det tog från det att en utredning inleddes till att beslut om uteslutning eller frånkännande fattades varierade från några veckor till 6 månader. En arbetslöshetskassa, som hade många ärenden om uteslutning och frånkännande uppskattade handläggningstiden till 10 månader, vilket skiljer sig från övriga arbetslöshetskassor. Kortast handläggningstid var 3 veckor.

Majoriteten av arbetslöshetskassorna uppskattade att det krävdes lika lång handläggningstid för både uteslutnings- och frånkännandeärenden. En arbetslöshetskassa angav dock längre handläggningstid vid frånkännande än vid uteslutning.

4.1.3 *Rutiner vid ersättningsansökningar*

Det är viktigt att arbetslöshetskassorna kontrollerar om den sökande har varit föremål för beslut om sanktion hos någon annan arbetslöshetskassa när de prövar rätten till ersättning. Arbetslöshetskassorna har därför fått svara på om de kontrollerar om en enskild som ansöker om ersättning har uteslutits som medlem eller frånkänts ersättning av annan arbetslöshetskassa samt hur detta kontrolleras. Det var 27 arbetslöshetskassor som kontrollerade om enskilda som ansöker om ersättning har uteslutits eller frånkänts rätten till ersättning genom övergångsbevis. En arbetslöshetskassa uppgav att de inte genomförde någon kontroll.

4.2 Bedömningar särskilda skäl och antalet dagar för frånkännande

I regelverket om uteslutning står det att om det finns särskilda skäl ska en medlem inte uteslutas, utan frånkännas rätten till ersättning. IAF frågade arbetslöshetskassorna vilka särskilda skäl som får dem att besluta om frånkännande i stället för uteslutning.

Det var 16 av arbetslöshetskassorna som svarade att självrättelse kunde vara ett skäl att välja frånkännande framför uteslutning. Självrättelse innebär att medlemmen själv upptäcker och därefter uppmärksammar arbetslöshetskassan på en felaktighet.

Enligt 8 arbetslöshetskassor kunde ett särskilt skäl även vara om den sökande hade fått felaktig information från arbetslöshetskassan eller någon annan myndighet och att denna information gjort att ersättningstagaren exempelvis lämnat felaktiga uppgifter eller inte meddelat ändrade förhållanden.

Det var 9 arbetslöshetskassor som angav lågt utbetalt belopp eller få dagar som särskilt skäl till att frånkänna rätten till ersättning i stället för att utesluta en medlem.

Även vissa medicinska eller sociala förhållanden kunde vara skäl till frånkännande av ersättning enligt 12 arbetslöshetskassor.

Ett skäl till att frånkänna en ersättningstagare rätten till ersättning var att han eller hon hade trätt ur arbetslöshetskassan och inte längre var medlem, enligt svaren från 9 av arbetslöshetskassorna.

4.2.4 *Antal frånkännandedagar*

Efter regeländringarna den 1 september 2013 kan en arbetslöshetskassa fatta beslut om minst 45 och högst 195 frånkännandedagar. Enligt lagens förarbete i propositionen 2012/13:12 *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* ska ett beslut om frånkännande i normalfallet vara 130 dagar. I enkäten frågade IAF efter skälen till att frånkänna färre respektive fler dagar än 130. Det var 13 arbetslöshetskassor som svarade att det inte hade varit aktuellt att frånkänna färre dagar än 130 eller att det skedde ytterst sällan.

Vissa av de arbetslöshetskassor som uppgav skäl till att frånkänna färre dagar än 130 nämnde lågt utbetalt belopp eller få utbetalda dagar som skäl. Det var 2 som sa att om det fanns ytterligare förmildrande omständigheter utöver de som är skäl för ett frånkännande i stället för uteslutning, så borde handlandet inte ha varit grovt vårdslöst. Om det inte var frågan om grov vårdslöshet borde inte frånkännande vara aktuellt utan enbart eventuellt återkrav av ersättning.

När det handlade om frånkännanden med fler dagar än 130 så uppgav 12 arbetslöshetskassor att det kunde tillämpas när ersättningstagaren inte längre var medlem i arbetslöshetskassan och skulle ha blivit utesluten om han eller hon fortfarande hade varit medlem. Det var 8 som svarade att fler frånkännandedagar än 130 var ytterst ovanligt och om det skede så var det vid speciella omständigheter.

Tabell 3. Antal beslut om frånkännande första halvåret 2013 och 2014 uppdelat på antal frånkännandedagar bland de arbetslöshetskassor som har tre eller fler beslut om frånkännande något av åren.

Arbetslöshetskassa	År 2013			År 2014		
	Mindre än 130	130	Fler än 130	Mindre än 130	130	Fler än 130
Akademikernas	0	5	1	0	3	0
Alfa	14	22	13	25	18	13
Byggnadsarbetarnas	1	2	0	1	1	3
GS	0	5	0	0	1	0
Hotell- och Restauranganställdas	0	0	4	0	1	2
IF Metalls	0	20	0	0	17	0
Kommunalarbetarnas	0	12	13	3	5	13
STs	0	0	2	0	0	3
Unionens	0	7	5	0	8	4

Källa: Datauttag från IAF:s databas ASTAT 15 december 2014.

I tabell 3 kan man se en viss spridning av hur arbetslöshetskassorna beslutade om antalet frånkännandedagar. Bland annat IF Metall som enbart fattade beslut om frånkännande i 130 dagar. Medan Arbetslöshetskassan Alfa hade en spridning över mindre än 130 dagar, 130 dagar och fler än 130 dagar. Det vanligaste var att besluta om att frånkänna ersättning i 130 dagar.

4.3 Polisanmälan i samband med uteslutning och frånkännande

I samband med uteslutning och frånkännande av rätten till ersättning kan det bli aktuellt för en arbetslöshetskassa att polisanmäla en ersättningstagare. I enkäten till arbetslöshetskassorna har IAF frågat vilka kriterier som arbetslöshetskassan bedömer ska vara uppfyllda för att det ska vara aktuellt att polisanmäla ett ärende om uteslutning eller frånkännande.

Arbetslöshetskassorna hänvisade bland annat till bidragsbrottslagen, SO:s handläggarstöd *Brott och polisanmälan* eller åklagarmyndighetens *RättsPM 2013:4*.

De kriterier som arbetslöshetskassorna uppgav var om

- ersättningstagaren lämnat felaktiga uppgifter uppsåtligt eller av grov oaktsamhet
- handlingen misstänktes vara brottslig
- utbetalt belopp var på minst 5 000 kronor och 10 000 kronor om det skulle ha fångats upp av arbetslöshetskassans kontrollsystem.

Arbetslöshetskassornas svar på denna fråga var relativt lika, även om en arbetslöshetskassa uppgav en högre beloppsgräns, 15 000 kronor.

Tabell 5. Andel polisanmälningar av samtliga beslut om uteslutning och frånkännande första halvåret 2014, samt det totala antalet beslut om frånkännande och uteslutning första halvåret 2014.

Arbetslöshetskassa[6]	Andel polis-anmälningar	Antal beslut om frånkännande och uteslutning
Finans- och försäkringsbranschens	100,0 %	6
Lärarnas	100,0 %	2
Svensk handels	100,0 %	2
IF Metalls	92,9 %	42
Kommunalarbetarnas	84,1 %	227
GS	80,0 %	15

[6] Enligt enkätsvaren från arbetslöshetskassorna fattade Skogs- och lantbrukstjänstemännens, Pappersindustriarbetarnas, Hamnarbetarnas, Sveriges Entreprenörers, Transportarbetarnas och Journalisternas arbetslöshetskassor inte några beslut om uteslutning och frånkännande under första halvåret 2014. Dessa arbetslöshetskassor finns därför inte med i tabell 5 ovan.

Byggnadsarbetarnas	78,9 %	19
Hotell- och restauranganställdas	77,8 %	27
Ledarnas	70,0 %	10
Säljarnas	66,7 %	3
Akademikernas	66,7 %	30
Fastighetsanställdas	66,7 %	3
Alfa	60,8 %	153
Unionens	60,0 %	50
Livsmedelarbetarnas	50,0 %	8
Småföretagarnas	33,3 %	6
STs	28,6 %	7
Handelsanställdas	27,8 %	18
SEKO:s	23,5 %	17
Vision	9,1 %	11
Elektrikernas	0,0 %	4
Sveriges arbetares	0,0 %	4

Källa: Enkätsvar från arbetslöshetskassorna 9 december 2014.

Arbetslöshetskassorna uppgav att de under januari–juni 2014 polisanmält totalt 473 ärenden om uteslutning och frånkännande. Tabell 5 visar andelen polisanmälningar av samtliga beslut om uteslutning och frånkännande första halvåret 2014.

I tabell 5 kan man se att det skiljer sig åt i vilken utsträckning polisanmälan gjordes i dessa ärenden. De 3 arbetslöshetskassorna med få uteslutnings- och frånkännandeärenden har polisanmält samtliga ärenden, medan andra polisanmälde i mindre omfattning eller inte alls. Det var 7 arbetslöshetskassor som polisanmälde färre än hälften av ärendena.

Bland de arbetslöshetskassor som hade flest uteslutnings- och frånkännandeärenden fanns det också skillnader. Kommunals arbetslöshetskassa polisanmälde till exemplen 84,1 procent av ärendena medan Arbetslöshetskassan Alfa polisanmälde 60,8 procent.

4.4 Övrigt

Med anledning av regelförändringarna för uteslutning och frånkännande har IAF frågat arbetslöshetskassorna om de anser att regelverket är tillräckligt tydligt när det gäller dessa ärenden.

Det var 17 av 28 arbetslöshetskassor som ansåg att regelverket är tydligt när det gäller uteslutning och frånkännande. Men samtidigt svarade 11 arbetslöshetskassor att de inte ansåg att regelverket var tillräckligt tydligt.

De otydligheter som dessa 11 lyfte fram handlade främst om när det anses finnas särskilda skäl för att besluta om frånkännande i stället för uteslutning, och när arbetslöshetskassorna ska frånkänna fler respektive färre dagar än 130.

Flera av de arbetslöshetskassor som upplevde regelverket som otydligt ansåg att det borde tydliggöras vad som kan ingå i begreppen medvetet och grov vårdslöshet.

Det var 2 arbetslöshetskassor som uppgav att regelverket kan göra ärenden om uteslutning och frånkännande svårbedömda när det gäller vad som är småslarv och vad som är grovt vårdslöst.

Det var 1 arbetslöshetskassa som pekade på att det kan finnas en orättvisa i hur många dagar som återstår hos en ersättningstagare när beslutet om frånkännande fattats. Det kan vara så att det knappt återstår några dagar att frånkänna, och det innebär att en sanktion blir mer kännbar för den som blir frånkänd rätten till ersättning i början av ersättningsperioden än för den som blir frånkänd i slutet.

5 Slutdiskussion

Beslut om att utesluta en medlem ur en arbetslöshetskassa och beslut om att frånkänna en sökande rätten till arbetslöshetsersättning är åtgärder som får stora konsekvenser för den enskilde. Eftersom sanktionerna är mycket kännbara är det viktigt att arbetslöshetskassorna behandlar dessa ärenden lika.

Syftet med IAF:s kartläggning har varit att ta reda på hur arbetslöshetskassorna hanterar ärenden om uteslutning och frånkännande, samt att belysa eventuella skillnader mellan arbetslöshetskassorna i dessa ärenden. Detta kapitel innehåller en diskussion utifrån kartläggningen.

Skillnader mellan arbetslöshetskassorna i antal beslut om uteslutning och frånkännande

I det statistiska materialet som har presenterats i kapitel 3 framkom det att antalet beslut om uteslutning och frånkännande ökade något mellan åren 2013 och 2014. Ökningen sedan 2013 bestod av en ökning i antalet beslut om uteslutningar.

Det framgår också att det fanns en stor spridning mellan arbetslöshetskassorna när det gäller mängden beslut om uteslutning och frånkännande, både sett till antal beslut och utifrån antal beslut per 1 000 ersättningstagare.

Huvudregeln är att arbetslöshetskassorna ska utesluta medlemmar som har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låtit bli att anmäla ändrade förhållanden av betydelse för rätten till ersättning. Om det finns särskilda skäl kan arbetslöshetskassan besluta om frånkännande i stället. IAF kan konstatera i denna kartläggning att uteslutning tillämpas som huvudregel och frånkännande som undantaget.

En övervägande majoritet av arbetslöshetskassorna med mer än tio beslut eller fler hade mer än 70 procent uteslutningar i förhållande till samtliga beslut om uteslutningar och frånkännande.

Det fanns två undantag för båda första halvåren 2013 och 2014, Arbetslöshetskassan Alfa och IF Metalls arbetslöshetskassa, som har en låg andel beslut om uteslutning i förhållande till samtliga beslut om frånkännande och uteslutning.

IAF har även i en tidigare rapport, *Arbetslöshetskassornas beslut om uteslutning och frånkännande* (2014:13), noterat att IF Metalls arbetslöshetskassa haft en låg andel beslut om uteslutning i förhållande till samtliga beslut om frånkännande och uteslutning. Denna kartläggning visar dock att IF Metalls arbetslöshetskassa i större utsträckning fattade beslut om uteslutning under de kartlagda perioderna.

Rutiner för hanteringen

Vid tidigare kartläggningar har IAF noterat att arbetslöshetskassorna har hanterat ärenden om uteslutning och frånkännande olika. Till skillnad från tidigare har flesta arbetslöshetskassor emellertid denna gång skriftliga rutiner för att hantera ärenden om uteslutning och frånkännande. Men de skriftliga rutinerna varierar när det gäller omfattning och detaljer. Rutinerna är dessutom sällan uppdaterade efter regeländringarna den 1 september 2013. Arbetslöskassorna hänvisar ofta till SO:s handläggarstöd *Hanteringen av återkrav och oriktiga eller vilseledande uppgifter*, som inte heller är uppdaterat. Det gör att ärenden riskerar att hanteras felaktigt på grund av inaktuella rutiner.

IAF konstaterar att det finns stora skillnader mellan arbetslöshetskassorna när det gäller handläggningstiderna. Det varierar mellan 3 veckor och 10 månader för handläggning av ärenden om uteslutning och frånkännande. Skillnaderna kan inte förklaras med antalet beslut om uteslutning och frånkännande eller antalet ersättningstagare.

Antal frånkännandedagar varierar

Ett frånkännande ska i normalfallet omfatta 130 dagar, men utrymme finns efter den 1 september 2013 att fatta beslut i spannet 45–195 dagar. Statistiken över beslut om frånkännandedagar visar att det fanns skillnader mellan arbetslöshetskassorna när det gällde hur detta tillämpas. Avsikten med att införa högsta och lägsta antal ersättningsdagar var att skapa förutsättningar för ökad likabehandling. Arbetslöshetskassorna har i enkätsvaren lyft att de saknar tydliga kriterier för när det finns skäl att frånkänna fler eller färre än 130 dagar. De skäl de angav till att frånkänna fler eller färre dagar varierade mellan arbetslöshetskassorna. Det innebär att det finns risk att likabehandling inte uppnås.

Beslutsdatum

Från och med 1 september 2013 ska ett beslut om uteslutning eller frånkännande gälla från det datum då arbetslöshetskassan inledde sin utredning av förhållandet som ligger till grund för beslutet. Majoriteten av arbetslöshetskassorna uppgav att de använde sig av denna regel. Ett fåtal arbetslöshetskassor uppgav i stället att datumet för beslutet att hålla inne ersättningen också gällde som datum för beslutet om uteslutning eller frånkännande. Som framgår i avsnitt 4.1.2 kan det vara så att arbetslöshetskassorna inleder en utredning, fattar och skickar beslutet om innehållande samtidigt, vilket då resulterar i att datumet för uteslutning eller frånkännande ändå blir korrekt. En utredning kan även ha startat innan beslutet om innehållande av ersättning fattades. Det är utifrån denna kartläggning inte möjligt att svara på vilket som är fallet.

En arbetslöshetskassa uppgav att beslut om frånkännande gäller från samma dag som själva beslutet fattas vilket inte är i enlighet med lagstiftningen.

Trots regeländringen ser det utifrån svaren i denna kartläggning ut som om det fortfarande finns en risk för att arbetslöshetskassorna gör olika. Om så är fallet får det konsekvenser för den enskilde eftersom beslutsdagen påverkar när en person återigen kan få arbetslöshetsersättning.

Skillnader i andel polisanmälningar

Andelen ärenden om uteslutning och frånkännanden som polisanmäls har ökat sedan IAF:s enkät i rapporten *Uteslutning, frånkännande och polisanmälan* (2009:9). Tabell 5 visar att det fanns skillnader mellan arbetslöshetskassorna när det gällde hur stor andel av besluten om uteslutning och frånkännande som polisanmäldes. Detta trots att arbetslöshetskassorna i enkätsvaren uppgav relativt lika kriterier för när ärenden ska polisanmälas. Det förekom arbetslöshetskassor som under första halvåret 2014 polisanmälde samtliga ärenden, medan andra arbetslöshetskassor inte anmälde något ärende. Skillnaderna kan inte förklaras med antalet beslut om uteslutning och frånkännande eller antalet ersättningstagare.

Behöver regelverket bli tydligare?

Den 1 september 2013 genomfördes regelförändringar, bland annat gällande ärenden om uteslutning och frånkännande, som ett sätt att tydliggöra regelverket och skapa enhetlighet i tillämpningen. Med anledning av regeländringen fick arbetslöshetskassorna i enkäten svara på om regelverket angående uteslutning och frånkännande är tillräckligt tydligt. Det var 11 arbetslöshetskassor som angav att regelverket inte är tillräckligt tydligt. Otydligheterna består framförallt av bedömningen av särskilda skäl för frånkännande och fastställandet av antal frånkännandedagar.

Denna kartläggning och 2009 års kartläggning visar båda på variationer mellan arbetslöshetskassorna i hur de hanterar ärenden om uteslutning och frånkännande. Det kan vara konsekvenser av de otydligheter i regelverket som vissa arbetslöshetskassor lyfte i enkäten.

Avslutande kommentarer

Sammantaget visar denna kartläggning att arbetslöshetskassorna hanterade ärenden om uteslutning av medlemmar och frånkännande av rätten till ersättning olika under den kartlagda perioden, vilket kan medföra konsekvenser för den enskilde ersättningstagaren.

Uteslutning och frånkännande är kraftiga sanktioner med stor påverkan på den enskilde ersättningstagarens situation. Resultatet från denna kartläggning belyser risker som kan ligga till grund för kommande tillsynsinsatser. Det finns skäl utifrån ett likabehandlingsperspektiv att titta närmare på

arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden som gäller uteslutning och frånkännande.

6 Käll- och litteraturförteckning

Lagar och förarbeten

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen

Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor

Lag (2007:612) om bidragsbrott

Proposition 2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.

Rapporter

Arbetslöshetskassornas beslut om uteslutning och frånkännande, 2014:13, IAF.

Arbetslöshetskassornas rutiner för polisanmälan enligt bidragsbrottslagen, 2012:8, IAF.

Uteslutning, frånkännande och polisanmälan. En kartläggning av arbetslöshetskassornas hantering, 2009:9, IAF.

Regeringsuppdrag att analysera och redogöra för hur kontrollen över arbetslöshetsförsäkringen fungerar. 2009-01-09, IAF.

Övrigt

Uppgifter från IAF:s databas ASTAT

Svar på enkät och bifogade rutinbeskrivningar från arbetslöshetskassorna

7 Bilagor

Bilaga 1: Enkät om arbetslöshetskassornas hantering av ärenden om uteslutning och frånkännande

Rutiner

1. Har er arbetslöshetskassa skriftliga rutiner för hanteringen av uteslutning och frånkännande? Om ja bifoga rutinbeskrivningen till enkätsvaret.

    a) Ja. (*Gå vidare till fråga 3.)*
    b) Nej. (*Gå vidare till fråga 2.)*

2. Om det inte finns skriftliga rutiner, finns det muntliga rutiner? Redogör i så fall för dessa rutiner.

    a) Ja
    b) Nej

Rutiner vid den inledande bedömningen och utredningen

3. Vad krävs, enligt er arbetslöshetskassa, för att ett ärende ska bli aktuellt för utredning om uteslutning eller frånkännande?

4. Vilken eller vilka funktion(-er) gör den **första bedömningen** av om det är aktuellt att inleda en utredning om uteslutning och frånkännande?

    a) Biträdande kassaföreståndare
    b) Försäkringsansvarig
    c) Handläggare. Ange vilken typ av handläggare
    d) Kassaföreståndare
    e) Annan

5. Vilken eller vilka funktion(-er) **utreder** ett ärende om uteslutning?

    a) Biträdande kassaföreståndare
    b) Försäkringsansvarig
    c) Handläggare. Ange vilken typ av handläggare
    d) Kassaföreståndare
    e) Annan

6. Vilken eller vilka funktion(-er) **utreder** ett ärende om frånkännande?

    a) Biträdande kassaföreståndare
    b) Försäkringsansvarig
    c) Handläggare. Ange vilken typ av handläggare
    d) Kassaföreståndare
    e) Annan

7. Hur många anställda på er arbetslöshetskassa arbetar med **utredning** om uteslutning?

8. Hur många anställda på er arbetslöshetskassa arbetar med **utredning** om frånkännande?

Rutiner vid beslut om uteslutning och frånkännande och handläggningstiden

9. Vilken eller vilka funktion(-er) beslutar om uteslutning?

    a) Kassaföreståndare
    b) Styrelsen
    c) Annan

10. Vilken eller vilka funktion(-er) beslutar om frånkännande?

    a) Kassaföreståndare
    b) Styrelsen
    c) Annan

11. Om styrelsen beslutar om uteslutning och/eller frånkännande, hur ofta sammanträder styrelsen?

12. Från vilken tidpunkt fattar er arbetslöshetskassa beslut om uteslutning?

    a) Det datum då kassan inledde utredning av det förhållande som ligger till grund för beslutet.
    b) Samma dag som själva beslutet fattas.
    c) Datum för beslut om innehållande av ersättning.
    d) Annat. Ange vad

13. Från vilken tidpunkt fattar er arbetslöshetskassa beslut om frånkännande?

    a) Det datum då kassan inledde utredning av det förhållande som ligger till grund för beslutet.
    b) Samma dag som själva beslutet fattas.
    c) Datum för beslut om innehållande av ersättning.
    d) Annat. Ange vad

14. Var registrerar arbetslöshetskassan beslut om uteslutning?
    a) Uteslutnings- eller frånkännandeärende i ÄGA
    b) Annat ärende i ÄGA, i så fall vilket
    c) Styrelseprotokoll
    d) Annat

15. Var registrerar arbetslöshetskassan beslut om frånkännande?
    a) Uteslutnings- eller frånkännandeärende i ÄGA
    b) Annat ärende i ÄGA, i så fall vilket
    c) Styrelseprotokoll
    d) Annat

16. Hur lång tid tar det uppskattningsvis för er arbetslöshetskassa från det att utredning inleds till att beslut om uteslutning fattas?

17. Hur lång tid tar det uppskattningsvis för er arbetslöshetskassa från det att utredning inleds till att beslut om frånkännande fattas?

Rutiner vid ersättningsansökningar

18. Kontrollerar er arbetslöshetskassa om en enskild som ansöker om ersättning har uteslutits som medlem eller frånkänts ersättning av annan arbetslöshetskassa?

    a) Ja. Beskriv hur

    b) Nej

Bedömningar särskilda skäl och antalet dagar för frånkännande

19. Vilka särskilda skäl föranleder er arbetslöshetskassa att besluta om frånkännande istället för uteslutning?

20. Vad anser er arbetslöshetskassa utgöra skäl till att frånkänna ersättning under **färre** dagar än 130 dagar?

21. Vad anser er arbetslöshetskassa utgöra skäl till att frånkänna ersättning under **fler** dagar än 130 dagar?

22. Om en påbörjad utredning om uteslutning eller frånkännande visar att uteslutning eller frånkännande inte är aktuellt, har er arbetslöshetskassa rutiner för detta? Bifoga eller redogör för dessa i så fall.

Polisanmälan i samband med uteslutning och frånkännande

23. Vilka kriterier bedömer er arbetslöshetskassa ska vara uppfyllda för att det ska vara aktuellt att polisanmäla ett ärende om uteslutning eller frånkännande?

24. Hur många ärenden polisanmäldes av dem som uteslöts under januari-juni 2014?

25. Hur många ärenden polisanmäldes av dem som frånkändes under januari-juni 2014?

Övrigt

26. Hur många ärenden om uteslutning och frånkännande har er arbetslöshetskassa avslutat under första halvåret 2014?

    a) Hur många av dessa har avslutats utan påföljd?

    b) Hur många av dessa ärenden har avslutats med ett beslut om frånkännande?

    c) Hur många av dessa ärenden har avslutats med ett beslut om uteslutning?

27. Hur många uteslöts under första halvåret 2014 på grund av att den enskilde låtit bli att anmäla ändrade förhållanden av betydelse för rätten till medlemskap eller ersättning?

    Antal

    Ingen uppfattning

28. Hur många frånkändes under första halvåret 2014 på grund av att den enskilde låtit bli att anmäla ändrade förhållanden av betydelse för rätten till medlemskap eller ersättning?

    Antal

    Ingen uppfattning

29. Anser er arbetslöshetskassa att regelverket gällande uteslutning och frånkännande är tillräckligt tydligt?

    a) Ja
    b) Nej. Vad är otydligt

Bilaga 2: En jämförelse av antal beslut om uteslutning första halvåret 2014 mellan data från IAF:s databas ASTAT och arbetslöshetskassornas enkätsvar.[7]

Arbetslöshetskassa	ASTAT	Enkät	Absolut differens	Relativ differens
Småföretagarnas	12	6	-6	-50%
Hotell- och Restauranganställdas	31	22	-9	-29%
Byggnadsarbetarnas	21	16	-5	-24%
Akademikernas	33	28	-5	-15%
GS	15	13	-2	-13%
Handelsanställdas	18	16	-2	-11%
SEKO:s	13	12	-1	-8%
Alfa	53	49	-4	-8%
Kommunalarbetarnas	219	203	-16	-7%
Unionens	33	33	0	0%
IF Metalls	22	26	4	18%
Transportarbetarnas	3	0	-3	-100%
Livsmedelsarbetarnas	9	7	-2	-22%
Hamnarbetarnas	1	0	-1	-100%
Säljarnas	3	2	-1	-33%
Fastighets	4	3	-1	-25%
Ledarnas	9	9	0	0%
Vision	8	8	0	0%
STs	5	5	0	0%
Elektrikernas	4	4	0	0%
Sveriges arbetares	3	3	0	0%
Svensk Handels	2	2	0	0%
Finans- och Försäkringsbranschens	5	6	1	20%

Källa: Datauttag från IAF:s databas ASTAT 2014-12-15 samt enkätsvar från arbetslöshetskassorna 2014-12-09.

[7] Journalisternas-, Lärarnas-, Pappersindustriarbetarnas-, Skogs- och lantbrukstjänstemännens samt Sveriges Entreprenörers arbetslöshetskassor har inte fattat beslut om uteslutning första halvåret 2014 och finns därför inte med i tabellen.

Den generella bilden från tabellen ovan är att differenserna i datamaterialet från ASTAT och enkätsvaren är förhållandevis små. Visserligen är den relativa differensen för Småföretagarnas arbetslöshetskassa hela 50 procent men den differensen bygger på att Småföretagarnas arbetslöshetskassa har tagit beslut om uteslutning i endast 12 fall enligt ASTAT och 6 fall enligt arbetslöshetskassan. Det handlar alltså om få beslut i absoluta tal. Genomgående är det så att differensen mellan ASTAT och enkätsvaren är små, i alla fall jämfört med differenserna IAF funnit i tidigare studier. En anledning till att differenserna minskat kan vara att arbetslöshetskassorna numera lägger in de flesta av sina uteslutningsbeslut i ÄGA.

Bilaga 3: Förteckning över lagrum

Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor - uteslutning av medlem

37 § En medlem i en arbetslöshetskassa som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning, ska uteslutas som medlem om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma gäller en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till kassan om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning.

I 46-46 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring finns bestämmelser om frånkännande av rätt till ersättning när arbetslöshetskassan beslutar att medlemmen inte ska uteslutas. Lag (2013:153).

37 a § En medlem får uteslutas om han eller hon inte uppfyller och inte heller under de senaste sex månaderna har uppfyllt bestämmelsen i en arbetslöshetskassas stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Lag (2013:153).

37 b § Ett beslut om uteslutning av en medlem enligt 37 § gäller från och med den dag arbetslöshetskassan inledde utredning av det förhållande som ligger till grund för beslutet.

Ett beslut om uteslutning av en medlem enligt 37 a § gäller från och med första dagen i den kalendermånad som följer på beslutet. Om medlemmen har rätt till ersättning vid tidpunkten för beslutet om uteslutning, gäller dock uteslutningen från och med första dagen i den kalendermånad som följer efter den dag då rätten till ersättning upphör. Lag (2013:153).

37 c § Arbetslöshetskassans styrelse prövar frågor om uteslutning av en medlem och om frånkännande av rätt till ersättning enligt bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. En kassaföreståndare får dock efter uppdrag från styrelsen fatta beslut i sådana ärenden, utom när det gäller omprövning. Lag (2013:153).

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring - frånkännande

46 § Den som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till en arbetslöshetskassa om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning, ska frånkännas rätt till ersättning. Den som är medlem i kassan får dock frånkännas rätt till ersättning endast om kassan vid prövning enligt 37 § första stycket lagen (1997:2399) om arbetslöshetskassor har funnit att han eller hon inte ska uteslutas som medlem.

Den arbetslöshetskassa till vilken uppgifterna enligt första stycket har lämnats eller skulle ha lämnats ska besluta om frånkännande, även om den som berörs har utträtt ur kassan. Lag (2013:152)

46 a § Ett beslut om frånkännande av rätt till ersättning ska avse minst 45 och högst 195 ersättningsdagar. Lag (2013:152)

46 b § Ett beslut om frånkännande av rätt till ersättning gäller från och med den dag då arbetslöshetskassan inledde utredning av det förhållande som ligger till grund för beslutet. I beslutet ska denna tidpunkt anges.

Ersättning får betalas ut på nytt först sedan den sökande har utfört förvärvsarbete som avses i 12 och 13 §§ under 80 dagar från den tidpunkt som avses i första stycket. Lag (2013:152)

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring - innehållande av ersättning

66 § En arbetslöshetskassa får besluta att tills vidare hålla inne ersättning till en sökande, om det finns sannolika skäl att anta att han eller hon
1. inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 §,
2. inte har rätt till ersättning enligt 11 §,
3. kommer att stängas av från rätt till ersättning enligt 43–43 b §§, eller
4. kommer att frånkännas rätt till ersättning enligt 46 § eller uteslutas som medlem enligt 37 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Ersättning får hållas inne till dess arbetslöshetskassan slutligt prövat frågan om sökandens rätt till ersättning och med högst det belopp som kan komma i fråga i det slutliga beslutet. *Lag (2013:152)*.

Bidragsbrottslag (2007:612) - polisanmälan

6 § Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor skall göra anmälan till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.