

Arbetslöshetsersättning jämsides med studier

Rapport 2019:12



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, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.



Förord

IAF har granskat arbetslöshetskassornas hantering av ärenden där den arbetssökande studerar jämsides med arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetskassorna har faktagranskat delar av rapporten. De handläggare från arbetslöshetskassorna som har deltagit i fokusgrupperna har fått faktagranska sammanfattningar av diskussionerna.

Rapporten har föredragits av Linda Nokkoudenmäki. I arbetet har även Pontus Lind, Anna Berg, Frédéric Witte och Réka Andersson deltagit. Vid den slutliga beredningen av ärendet har enhetscheferna Catarina Eklundh Ahlgren och Jessica Idbrant deltagit. Enhetschefen för granskningsenheten har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 12 november 2019

Annelie Westman
Enhetschef

Linda Nokkoudenmäki
Utredare



Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
1 Inledning	9
1.1 IAF:s tidigare rapport inom området.....	9
1.2 Syfte och frågor	10
1.3 Rättsliga förutsättningar.....	10
1.4 Metod och genomförande.....	12
1.5 Rapportens disposition	13
2 Statistik	15
2.1 Antalet beslut som rör deltidsstudier har ökat 2018	15
2.2 Antalet beslut i relation till antalet ersättningstagare	16
2.3 Antalet beslut varierar mellan arbetslöshetskassorna.....	16
3 Hur handlägger arbetslöshetskassorna studieärenden?	19
3.1 Handläggningen av ärenden	19
4 Svårigheter med gränsdragningar i handläggningen	22
4.1 Nya typer av webbaserade studier väcker frågor om vad som räknas som studier	22
4.2 Yrkesutbildningar med avtal om anställning.....	23
4.3 Omställningsstudier – svårigheter att veta vilka studier som omfattas	25
4.4 Heltidsstudier – svårigheter att avgöra vad som räknas som heltid.....	26
5 Svårigheter att utreda studiernas omfattning	29
5.1 Webbaserade och flexibla studier är svåra för arbetslöshetskassorna att kontrollera	29
5.2 Sfi – svårigheter att få uppgifter från anordnare.....	30
5.3 Utredning av omfattning i granskade ärenden och enkätsvar	31
6 Beräkningen av studieperiod	33
6.1 Felräkningar av studieperioden förekommer.....	33
6.2 Olika bedömningar av uppehåll i studierna	34
7 Slutsatser	35
7.1 IAF:s bedömning av brister.....	35
7.2 Det finns vissa brister i handläggningen.....	36
7.3 Risk för olika behandling av arbetssökande.....	39
7.4 Reglerna är inte anpassade för sfi och nya studieformer.....	42
7.5 Tolkningsutrymme i reglerna	42



8	Uppföljning	44
9	Käll- och litteraturförteckning	45
	Författningar.....	45
	Offentligt tryck	45
	IAF:s rapporter	45
	Rättsfallsregister	45
	Annat material.....	45
10	Bilagor.....	46
	10.1 Enkät till arbetslöshetskassorna	46



Sammanfattning

Huvudregeln är att arbetslöshetsersättning inte får lämnas till arbetsökande som studerar, men det finns undantag. Den här granskningen syftar till att granska hur arbetslöshetskassornas hantering av ärenden där sökande studerar jämsides med arbetslöshetsersättning fungerar och att identifiera svårigheter i tillämpningen av regelverket. IAF har använt flera metoder: ärendegranskning, enkät och fokusgrupper. Ärendegranskningen avsåg bara ärenden där arbetslöshetskassorna har beviljat den sökande att studera jämsides med arbetslöshetsersättning. Ärendegranskningen av ärenden som rör omställnings- och deltidstudier gjordes av ett begränsat antal ärenden hos fyra arbetslöshetskassor och ska inte tolkas generellt.

Arbetslöshetskassorna fattade 6 680 beslut om att bevilja arbetslöshetsersättning jämsides med studier under 2018, varav ärenden som rör deltidstudier är klart vanligast. Antalet varierar stort mellan arbetslöshetskassorna, liksom antalet i förhållande till antalet ersättningstagare.

Svårigheter med vissa studietyper

Granskningen visar att det finns svårigheter i hanteringen av studieärenden som gäller dels gränsdragningen för vad som ska räknas som studier, dels att utreda studiernas omfattning främst när det gäller sfi samt nya webbaserade och flexibla studieformer. Det är till exempel svårt att förena regelverkets krav på att studier får bedrivas högst 50 procent av heltid med dessa studier där omfattningen normalt sett inte definieras i relation till heltid. Enligt handläggarna blir det allt vanligare med webbaserade och flexibla studier och den digitala utvecklingen i samhället gör att de kan förväntas öka alltmer. Behovet av sfi kan inte heller förväntas minska inom en snar framtid.

Brister i handläggningen

Brister i att utreda studiernas omfattning

IAF anmärker mot att Hotell och restauranganställdas och Fastighets arbetslöshetskassor inte utreder omfattningen av sfi i relation till heltid i varje ärende. De har i stället fastlagda gränser, som baserar sig på antalet schemalagda timmar i veckan, för att fastställa omfattningen. Exempelvis godkänner arbetslöshetskassorna generellt inte sfi över 15 timmar som deltidstudier.



IAF anmärker mot att Alfa-kassan inte har utrett studiernas omfattning tillräckligt i flera granskade ärenden. Relevanta uppgifter saknades i flera intyg och arbetslöshetskassan har inte utrett det vidare.

Trots att det i vissa fall är svårt att få in underlag för att bedöma omfattningen, anser IAF att arbetslöshetskassorna inte kan förenkla utredningen genom att bedöma alla ärenden utifrån fastlagda gränser för antalet timmar. Det är också viktigt att arbetslöshetskassornas utredningar är kompletta och att relevanta uppgifter framgår av underlaget. Arbetslöshetskassorna ska i varje ärende utreda omfattningen och om utbildningen hindrar den sökande från att söka och ta ett heltidsarbete, vilket är ett av kraven för att kunna få arbetslöshetsersättning jämsides med studier. Det är inte heller tillräckligt att rakt av godta studieanordnarens uppgifter om omfattningen utan att närmare utreda om den sökande uppfyller alla krav i regelverket.

Brister i att utreda om studiestöd har beviljats

Alla arbetslöshetskassor utom Akademikernas erkända arbetslöshetskassa svarade i enkäten att de gör en kontroll hos Centrala studiestödsnämnden av om den sökande får studiestöd när de fattar beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med studier. Men IAF:s ärendegranskning visar att det är relativt vanligt i de granskade ärendena om deltidsstudier att det inte har gjorts någon kontroll av om den sökande får studiestöd, trots att alla fyra arbetslöshetskassor uppgav i enkäten att de enligt rutin gör det. Akademikernas utgår bara från de uppgifter som den sökande själv lämnar. IAF bedömer att det inte är tillräckligt att bara utgå från de sökandes egna uppgifter utan att på något sätt kontrollera att de stämmer, eftersom det är viktigt att arbetslöshetskassorna gör vad de kan för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Risk för olika behandling

Granskningen visar att arbetslöshetskassorna i vissa fall tolkar reglerna olika vilket kan leda till att två sökande med samma förutsättningar får olika beslut beroende på vem som handlägger ärendet.

Studier med en mindre omfattning än heltid godtas som heltidsstudier

IAF riktar kritik mot att Akademikernas erkända arbetslöshetskassa godtar studier med en mindre omfattning än heltid som heltidsstudier. Enligt bestämmelserna får arbetslöshetsersättning lämnas till en sökande som deltar i en utbildning på heltid, om han eller hon även före arbetslösheten har studerat på



heltid i minst 15 veckor. Akademikernas uppfattar att det även är möjligt att lämna ersättning till sökande som har studerat i en mindre omfattning än heltid, men mer än 50 procent. IAF:s uppfattning är att det inte finns något utrymme för att tolka bestämmelsen på annat sätt än att en utbildning på heltid är just heltid.

Risk för olika bedömningar i ärenden om heltids- och omställningsstudier

Granskningen visar att det finns en risk för olika bedömningar i ärenden om heltidsstudier, vilket IAF även konstaterade i rapport 2016:15. Men ärenden om heltidsstudier är ovanliga hos alla arbetslöshetskassor, vilket innebär att många frågor sällan aktualiseras. En sak som IAF vill lyfta är utredningen av om studier faktiskt har bedrivits. Granskningen visar att arbetslöshetskassorna ibland godtar ett intyg som visar att den sökande har varit registrerad som heltidsstuderande vilket IAF inte anser är tillräckligt. IAF:s uppfattning är att arbetslöshetskassorna ska utreda om den sökande har haft förmåga att bedriva studier på heltid vid sidan av ett heltidsarbete. Den sökande ska kunna visa att han eller hon har varit studieaktiv på heltid.

Det finns också en risk för olika bedömningar av vilka utbildningar som arbetslöshetskassorna godkänner som omställningsstudier. IAF konstaterar att det är svårt att definiera vilka utbildningar och aktiviteter som bidrar till omställning från ett arbete till ett annat. Det är viktigt att arbetslöshetskassorna i varje enskilt ärende utreder om utbildningen kan bidra till omställning från ett arbete till ett annat för den sökande, och om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande.

Det finns ett tolkningsutrymme i regelverket

På flera områden finns det ett tolkningsutrymme i bestämmelserna och någon rättspraxis har inte utvecklats. IAF bedömer att det finns behov av förtydliganden till reglerna för att öka likabehandlingen. Det som framför allt behöver förtydligas är vad som egentligen menas med studier inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen och vad syftet med omställningsstudier är. Som det ser ut i dagsläget finns en risk för olika behandling av sökande.

Uppföljning

Hotell- och restauranganställdas, Fastighets och Akademikernas arbetslöshetskassor ska senast den 27 mars 2020 skriftligt redogöra för IAF vilka åtgärder de har vidtagit för att komma till rätta med de brister där IAF lämnat anmärkningar och kritik.



1 Inledning

I den här rapporten redovisar IAF resultaten av en granskning om arbetslöshetskassornas hantering av ärenden där den arbetssökande studerar jämsides med arbetslöshetsersättning. Flera metoder har använts: ärendegranskning, enkät till alla arbetslöshetskassor, fokusgrupper med handläggare från arbetslöshetskassorna och sammanställning av statistik.

Huvudregeln i arbetslöshetsförsäkringen är att man inte får delta i en utbildning under tiden man har arbetslöshetsersättning. Men det finns undantagsregler, som i vissa situationer gör det möjligt att studera jämsides med arbetslöshetsersättning. I propositionen¹ till den nu gällande lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF), betonades att rätten att studera jämsides med arbetslöshetsersättning är en ren undantagssituation. Vidare framhölls att sådana studier bör vara tillfälliga och kunna avbrytas när som helst till förmån för arbete.

Studiereglerna ändrades i oktober 2014 genom att det infördes en begränsning för hur länge och i hur stor omfattning studierna fick bedrivas jämsides med arbetslöshetsersättning. Dessutom togs kravet på att den sökande före studierna skulle intyga att han eller hon var beredd att avbryta studierna² bort. Däremot ändrades inte grundförutsättningarna, att det ska handla om en ren undantagssituation.

1.1 IAF:s tidigare rapport inom området

IAF gjorde en kartläggning 2016³ som visade att det fanns skillnader i arbetslöshetskassornas hantering av studieärenden. Skillnaderna gällde:


- bedömningen av heltidsstudier jämsides med arbetslöshetsersättning
- beräkningen av antalet studerade dagar och veckor
- utredningen och uppföljningen av studier som har pågått under 20 veckor.

Det framkom även att det var svårt för arbetslöshetskassorna att få underlag från studieanordnaren för att bedöma varaktigheten och omfattningen av studier i

¹ Proposition 1997:107. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, s. 101.

² 16 § ALFFo i dess lydelse före den 1 oktober 2014.

³ IAF 2016:15. Arbetslöshetsersättning under tid med studier.



svenska för invandrare (sfi), vilket riskerade att leda till långa handläggningstider och felaktiga beslut.

1.2 Syfte och frågor

Syftet med den här granskningen är att granska hur arbetslöshetskassornas hantering av ärenden om arbetslöshetsersättning jämsides med studier fungerar och att identifiera eventuella svårigheter i tillämpningen av regelverket.

Följande frågor har formulerats utifrån syftet:

- Är arbetslöshetskassornas hantering av studieärenden korrekt och likvärdig?
- Är regelverket för studieärenden anpassat efter dagens förhållanden?

1.3 Rättsliga förutsättningar

De grundläggande förutsättningarna för rätten till arbetslöshetsersättning är att den sökande ska vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan. Den sökande ska även vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande.⁴

Huvudregeln är att arbetslöshetsersättning inte lämnas till en sökande som deltar i utbildning⁵. Men lagstiftaren har tänkt att det kan finnas situationer när en sökande ska kunna få arbetslöshetsersättning även om denne studerar samtidigt. Därför finns det undantag från huvudregeln.

Orienterings- och omställningsstudier

Ersättning får lämnas till en sökande som deltar i utbildning eller annan aktivitet på hel- eller deltid under förutsättning att utbildningen syftar till att ge en orientering om olika yrken och utbildningsvägar eller underlätta omställning från ett arbete till ett annat.⁶

Deltidsstudier

Ersättning får lämnas till en sökande som deltar i en utbildning som omfattar högst 50 procent av heltid. Det har ingen betydelse om utbildningen har påbörjats

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

⁵ 10 § ALF.

⁶ 14 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo).



före eller efter arbetslösheten, men det finns tre förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ersättning ska få lämnas:

1. Det tidigare arbetet får inte ha upphört på grund av utbildningen.
2. Utbildningen får inte hindra personen från att söka eller ta ett heltidsarbete.
3. Utbildningen får inte finansieras eller ha finansierats med någon form av studiestöd.

Det finns ett undantag när det gäller studiestöd. Ersättning får lämnas även om utbildningen har finansierats med studiestöd, om sökanden före arbetslöshetens inträde har deltagit i utbildningen under minst 15 veckor vid sidan om ett arbete.

Dessutom finns det en tidsbegränsning på maximalt 20 veckor för hur länge den sökande kan tillåtas studera jämsides med ersättning, inom samma ersättningsperiod.⁷

Heltidsstudier

Ersättning får även i vissa fall lämnas till en sökande som deltar i utbildning på heltid. För heltidsstudier gäller samma förutsättningar som för deltidsstudier, men med den skillnaden att det inte finns något undantag när det gäller studiestöd. Det krävs också att utbildningen ska ha bedrivits under minst 15 veckor vid sidan om ett heltidsarbete, före arbetslöshetens inträde. Tidsbegränsningen på maximalt 20 veckor gäller även för heltidsstudier.⁸

IAF:s begrepp i rapporten

Omställningsstudier – utbildningar eller aktiviteter som syftar till att ge en orientering om olika yrken eller underlätta omställningen från ett arbete till ett annat (14 § ALFFo).

Deltidsstudier – utbildningar som omfattar högst 50 procent av heltid (15 § ALFFo).

Heltidsstudier – utbildningar på heltid (16 § ALFFo).

⁷ 15 § ALFFo.

⁸ 16 § ALFFo.



1.4 Metod och genomförande

IAF har använt flera metoder för att belysa olika aspekter av arbetslöshetskassornas hantering av studieärenden:

- ärendegranskning
- enkät till alla arbetslöshetskassor
- fokusgrupper
- sammanställning och analys av statistik
- skriftliga frågor till arbetslöshetskassornas service- och intresseorganisation, Sveriges a-kassor.

1.4.1 Ärendegranskning

För att få en bild av handläggningsprocessen, vilka typer av studier som beviljas, och regeltillämpningen har IAF granskat beviljade beslut som fattades under perioden 1 januari–30 juni 2018 om arbetslöshetsersättning jämsides med studier. Ärendegranskningen omfattade:

- 75 beslut om omställningsstudier
- 155 beslut om deltidstudier
- 28 beslut om heltidstudier.

IAF granskade ärenden om omställnings- och deltidstudier hos fyra arbetslöshetskassor: Hotell- och restauranganställdas, Unionens och Småföretagarnas arbetslöshetskassor samt Arbetslöshetskassan Alfa (Alfa-kassan). De fyra arbetslöshetskassorna valdes ut för att öka sannolikheten för att fånga in olika slags ärenden. Arbetslöshetskassorna har varierande storlek och ärendetyperna har varit olika vanliga hos dem. Resultaten från granskningen av omställnings- och deltidstudier utgår från de ärenden som ingick i granskningen och ska inte tolkas generellt. IAF valde ut ärenden för att få en spridning på sökandes ålder och kön.

Beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med heltidstudier är få. IAF:s granskning av dessa ärenden var en totalgranskning, det vill säga omfattade alla beslut som arbetslöshetskassorna fattade om att godkänna heltidstudier under perioden. De 15 arbetslöshetskassor som hade fattat sådana beslut under perioden ombads att skicka alla ärenden med komplett underlag till IAF, totalt 55 ärenden. 27 beslut visade sig vara felregistrerade och gällde egentligen omställnings- eller



deltidsstudier, eller var ett avslag. Därmed granskade IAF 28 ärenden från 11 arbetslöshetskassor⁹.

1.4.2 Enkät till arbetslöshetskassorna

IAF har skickat en enkät som samtliga 26 arbetslöshetskassor¹⁰ har besvarat. Enkätfrågorna finns i bilaga 1. Enkäten syftade till att undersöka arbetslöshetskassornas rutiner och bedömningar vid ärenden som rör arbetslöshetsersättning jämsides studier.

1.4.3 Fokusgrupper

IAF har även genomfört fyra fokusgrupper med handläggare från arbetslöshetskassor. Fokusgrupper är en form av gruppintervju där deltagarna får diskutera uppfattningar i en viss fråga. Syftet var att få handläggarnas bild av utmaningarna i handlägningsprocessen. Varje fokusgrupp hade 3–5 deltagare. Eftersom fokus var att identifiera svårigheter i handläggningen, valde IAF att bjuda in de 20 arbetslöshetskassor¹¹ som hade fattat över 20 beslut om studier under 2018. Två av dessa valde att inte delta¹².

1.4.4 Statistik

För att ge en överskådlig bild av antalet ärenden har IAF sammanställt statistik över antalet beslut där arbetslöshetskassorna har beviljat ansökningar om arbetslöshetsersättning jämsides med studier. I statistiken ingår de beslut som registrerades och där den sökande påbörjade studierna under det år som redovisas i respektive tabell eller diagram.

1.5 Rapportens disposition


I kapitel 2 redovisas en sammanställning och en analys av statistik om antalet beslut där arbetslöshetskassorna har beviljat arbetslöshetsersättning jämsides med studier. Kapitel 3 redogör kort för handlägningsrutiner. I kapitlet redovisas även

⁹ Akademikernas, Unionens, STs, Småföretagarnas, Seko, Lärarnas, Handels, Hotell- och restauranganställdas, Vision, Fastighets och Alfa-kassan.

¹⁰ En arbetslöshetskassa, Skogs- och lantbrukstjänstemännens har sedan dess fusionerats med Unionens.

¹¹ Akademikernas, Unionens, Hotell- och restauranganställdas, Kommunals, Byggnads, Finans- och försäkringsbranschens, Livsmedelsarbetarnas, Lärarnas, Fastighets, STs, GS, Ledarnas, If Metalls, Transportarbetarnas, Småföretagarnas, Journalisternas, Handels, Seko, Vision och Alfa.

¹² Journalisternas och Seko.



resultat från IAF:s granskning av rutinerna och hur handläggare upplever handläggningen av ärendeslaget. Kapitel 4 och 5 redogör för granskningens resultat i de delar där IAF har identifierat svårigheter att tillämpa regelverket. Det gäller svårigheter i gränsdragningar och att utreda omfattningen av studierna. I kapitel 6 redovisas resultat om arbetslöshetskassornas beräkningar av studieperioden. Kapitel 7 innehåller IAF:s slutsatser och bedömningar av de brister i hanteringen av ärenden som IAF uppmärksammat. Kapitel 8 behandlar uppföljning av granskningsresultaten.



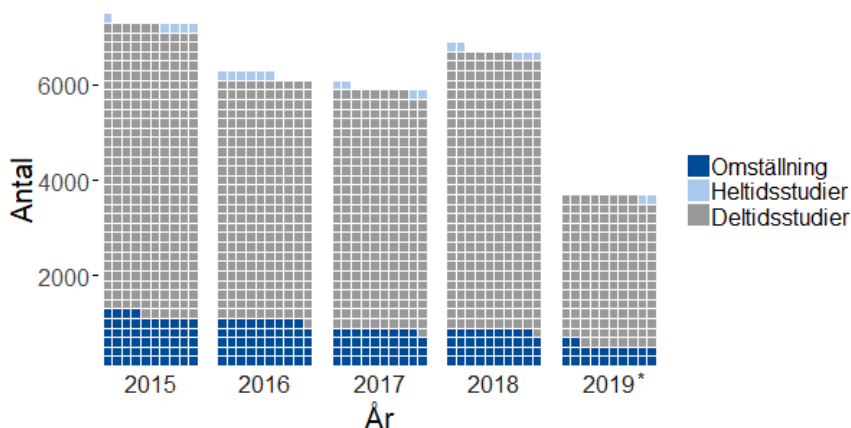
2 Statistik

Beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med deltidsstudier är betydligt vanligare än beslut som rör omställnings- eller heltidsstudier. Antalet beslut varierar mellan arbetslöshetskassorna, både sett till antalet ärenden och antalet i relation till 1 000 ersättningstagare. I det här kapitlet redovisar IAF statistik över antalet beslut som arbetslöshetskassorna har fattat om arbetslöshetsersättning jämsides med studier.

2.1 Antalet beslut som rör deltidsstudier har ökat 2018

Diagram 1 visar antalet beslut mellan 2015 och första halvåret 2019 där arbetslöshetskassorna har beviljat arbetslöshetsersättning jämsides med studier. Antalet beslut är fördelat på de tre studietyperna: omställnings-, heltids- eller deltidsstudier. Varje kvadrat i diagrammet står för 20 fattade beslut.

Diagram 1. Antal beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med studier som arbetslöshetskassorna fattade mellan 2015 och första halvåret 2019



* Antalet beslut som redovisas för 2019 gäller bara beslut som fattades under första halvåret.

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatabas

Diagram 1 visar att det totala antalet beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med studier minskade under perioden 2015–2017 för att sedan öka igen 2018. Det är främst antalet beslut som rör deltidsstudier som ökat. Antalet beslut som rör omställningsstudier har jämförelsevis minskat under samma period. Diagrammet visar även att beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med deltidsstudier är klart vanligast, och att beslut som rör heltidsstudier är få.

2.2 Antalet beslut i relation till antalet ersättningstagare

Tabell 1 visar antalet beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med studier som arbetslöshetskassorna fattade under 2018 i relation till antalet ersättningstagare och fördelat på kön.

Tabell 1. Antal beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med studier och antal beslut per 1 000 ersättningstagare år 2018, fördelat på typ av studier och kön

Kön	Omställning		Deltidsstudier		Heltidsstudier	
	Antal	Antal per 1 000	Antal	Antal per 1 000	Antal	Antal per 1 000
Kvinnor	370	3,3	3 633	32,3	47	0,4
Män	422	3,5	2 154	17,9	54	0,4
Totalt	792	3,4	5 787	24,8	101*	0,4

* Antalet beslut om heltidsstudier är i verkligheten färre, eftersom många beslut har visat sig vara felregistrerade av arbetslöshetskassorna.

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatabas

Tabell 1 visar att det är fler kvinnor än män som studerar på deltid, både sett till antalet beslut och andelen i relation till 1 000 ersättningstagare. Antalet beslut som rör omställnings- och heltidsstudier däremot är fler för män, men i relation till antalet ersättningstagare är fördelningen jämn.

2.3 Antalet beslut varierar mellan arbetslöshetskassorna

Tabell 2 visar antalet beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med studier som arbetslöshetskassorna fattade under 2018, fördelat per arbetslöshetskassa.

Redovisningen är alfabetiskt ordnad.



Tabell 2. Antal beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med studier fördelat på respektive arbetslöshetskassa och studietyp samt andel per 1 000 ersättningstagare år 2018

Arbetslöshetskassa	Omställning		Deltidsstudier		Heltidsstudier		Totalt	
	Antal	Antal per 1 000	Antal	Antal per 1 000	Antal	Antal per 1 000	Antal	Antal per 1 000
Akademikernas	111	5,5	813	40,1	15	0,7	939	46,3
Alfa	8	0,4	599	26,6	7	0,3	614	27,3
Byggnadsarbetarnas	11	1,3	110	12,8	1	0,1	122	14,2
Elektrikernas	0	0,0	9	14,1	0	0,0	9	14,1
Fastighets	7	1,3	165	31,7	2	0,4	174	33,5
Finans- och Försäkringsbranschens	16	10,9	41	28,0	1	0,7	58	39,7
GS	2	0,5	65	17,3	2	0,5	69	18,3
Hamnarbetarnas	0	0,0	1	12,3	0	0,0	1	12,3
Handelsanställdas	18	1,2	323	22,3	5	0,3	346	23,9
Hotell- och restauranganställdas	239	18,7	369	28,9	4	0,3	612	48,0
IF Metalls	27	1,7	198	12,7	8	0,5	233	15,0
Journalisternas	15	16,2	24	25,9	0	0,0	39	42,1
Kommunalarbetarnas	7	0,2	1 228	26,5	0	0,0	1 235	26,6
Ledarnas	24	8,6	45	16,1	1	0,4	70	25,0
Livsmedelsarbetarnas	3	1,1	40	14,9	0	0,0	43	16,0
Lärarnas	2	0,5	199	47,1	4	0,9	205	48,5
Pappersindustriarbetarnas	0	0,0	4	8,5	0	0,0	4	8,5
Sekos	19	3,6	64	12,2	5	0,9	88	16,7
Småföretagarnas	12	1,7	135	19,6	1	0,1	148	21,5
STs	28	11,3	88	35,6	1	0,4	117	47,3
Sveriges arbetares	1	1,5	14	21,0	0	0,0	15	22,5
Säljarnas	1	1,8	4	7,3	0	0,0	5	9,1
Transportarbetarnas	19	2,4	101	12,8	6	0,8	126	15,9
Unionens*	203	5,0	985	24,4	34	0,8	1 222	30,3
Vision	19	3,1	163	26,7	4	0,7	186	30,5
Totalt	792	3,4	5 787	24,8	101**	0,4	6 680	28,7

* Den 1 september 2019 fusionerades Unionens och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa (SLAK). De beslut som togs av SLAK ingår i de redovisade besluten för Unionens.

** Antalet beslut om heltidsstudier är i verkligheten färre, eftersom många beslut har visat sig vara felregistrerade av arbetslöshetskassorna.

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatabas

Tabell 2 visar att arbetslöshetskassorna totalt fattade 6 680 beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med studier under 2018. Antalet varierar mellan arbetslöshetskassorna från 1 ärende (Hamnarbetarnas) till 1 235 ärenden (Kommunalarbetarnas). I relation till antalet ersättningstagare hade Lärarnas arbetslöshetskassa flest ärenden med 48,5 beslut per 1 000 ersättningstagare. Pappersindustriarbetarnas arbetslöshetskassa hade lägst antal ärenden med 8,5 beslut per 1 000 ersättningstagare. Totalt sett fattade arbetslöshetskassorna 28,7 beslut per 1 000 ersättningstagare.

Tabell 2 visar även att beslut som rör deltidstudier är det vanligaste beslutet om arbetslöshetsersättning jämsides med studier hos nästan alla arbetslöshetskassor. Sett till antalet beslut per 1 000 ersättningstagare är spridningen stor mellan



arbetslöshetskassorna, där Lärarnas arbetslöshetskassa hade högst antal (47,1 beslut) och Säljarnas har lägst antal (7,3 beslut).

Beslut som rör heltidsstudier är jämförelsevis ovanliga hos alla arbetslöshetskassor. IAF:s ärendegranskning visade att en stor andel av dessa beslut för första halvåret 2018 var felregistrerade. Till exempel visade det sig att av Unionens 16 beslut under perioden var 11 felregistrerade.

När det gäller beslut som rör omställningsstudier är skillnaden relativt stor mellan arbetslöshetskassorna. Flera arbetslöshetskassor fattade inga eller bara ett fåtal beslut. Tre arbetslöshetskassor, Hotell- och restauranganställdas, Journalisternas och STs arbetslöshetskassor, fattade betydligt fler beslut per 1 000 ersättningstagare än de övriga arbetslöshetskassorna.



3 Hur handlägger arbetslöshetskassorna studieärenden?

När ansökan om arbetslöshetsersättning jämsides med studier kommer in till arbetslöshetskassan är det handläggaren som ska avgöra om det är frågan om omställnings-, deltids- eller heltidsstudier. En del handläggare anser att hanteringen fungerar bra, andra anser att ärendena är svåra, eftersom det handlar om bedömningar. I det här kapitlet redogör IAF kort för rutiner vid handläggningen, handläggarnas generella bild av hanteringen av studieärenden och granskningens resultat som gäller rutinmässiga kontroller.

3.1 Handläggningen av ärenden


När en sökande vill studera jämsides med arbetslöshetsersättning ska han eller hon lämna in en ansökan om detta, antingen digitalt eller i pappersform, till arbetslöshetskassan. Den sökande ska även lämna in ett intyg från studieanordnaren som styrker vilken period och i vilken omfattning studierna ska bedrivas. Det är handläggaren på arbetslöshetskassan som ska bedöma vilken typ av utbildning det handlar om och i vilken omfattning studierna bedrivs. Vid den beviljade studieperiodens slut beräknar handläggaren hur många veckor eller dagar som den sökande faktiskt har studerat jämsides med arbetslöshetsersättning.

3.1.1 *Flera handläggare tycker att studieärenden är svåra att handlägga*

Handläggarna som deltog i fokusgrupperna gav olika bilder av hur de upplever hanteringen av studieärenden. Några ansåg att hanteringen generellt fungerar bra och att reglerna är ganska tydliga. De upplever att hanteringen har blivit enklare sedan det 2014 infördes en tidsbegränsning för studiernas varaktighet och en begränsning för omfattningen av deltidsstudier. Enligt handläggarna i en av fokusgrupperna där alla i huvudsak arbetade med omprövningar är det få studieärenden som omprövas.

Flera andra handläggare menade däremot att studieärenden är svåra, även för erfarna handläggare, eftersom det kräver många bedömningar. Det uppstår frågor om vad det är för studier, om det är studier eller en hobby och omfattningen av studierna. Bedömningen försvåras av att det finns många olika typer av utbildningar med olika poängsystem.

Enligt vissa handläggare är det svårt att bedöma vilken bestämmelse som är tillämplig. Flera uppgav att de i första hand tittar på bestämmelsen om deltidsstudier, eftersom den är vanligast. Andra börjar i stället med att se om sökande uppfyller kriterierna för omställningsstudier. En handläggare uttryckte att



det ses som ”snällare” mot den sökande att i första hand bevilja omställningsstudier eftersom den sökande då har kvar de 20 veckorna med deltidstudier.

Generellt tycker de flesta handläggare att det är enkelt att besluta om utbildningar på högskola, universitet och komvux, där det tydligt framgår hur många poäng studierna omfattar. Svårigheterna gäller andra typer av studier, till exempel sfi samt webbaserade och flexibla studier.

Flera handläggare menade att återkraven har minskat sedan regeländringarna 2014, eftersom studier kan beviljas även för tiden innan själva ansökan, men några menade att återkrav är vanligt i sfi-ärenden. Vissa handläggare tror också att många studerar utan att ha meddelat arbetslöshetskassan.

3.1.2 *Rutinmässiga kontroller*

I arbetslöshetskassornas ärendehanteringssystem (ÄGA) kan handläggaren göra en sökning genom den så kallade kontrollrutinen för att kontrollera om en sökande har gjort en ansökan om studiestöd hos Centrala studiestödsnämnden (CSN). Frågan är viktig eftersom man bara i undantagsfall har rätt till arbetslöshetsersättning jämsides med deltidstudier när man får studiestöd. IAF har tidigare rekommenderat arbetslöshetskassorna att använda de verktyg som finns för att säkerställa att rätt ersättning betalas ut¹³.

Nästan alla arbetslöshetskassor svarade i enkäten att de använder kontrollrutinen för att utreda om studiestöd har beviljats i samband med att de fattar beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med studier. Men en arbetslöshetskassa, Akademikernas, uppgav att de bara går på de uppgifter som den sökande lämnar i ansökningsblanketten.

IAF:s ärendegranskning av beslut som rör deltidstudier, som gjordes hos fyra arbetslöshetskassor, visar att en kontrollrutinsökning, eller i alla fall en dokumenterad sådan, saknas i var femte ärende (31 av 155 ärenden). Men av dessa 31 ärenden gäller 12 sfi-studier, som inte är studiestödsberättigande och i de fallen kan man argumentera att en sökning därmed är onödig. En av de fyra arbetslöshetskassorna¹⁴ har i ett yttrande meddelat att de gjort en kontroll i efterhand och att ingen av de sökande har fått studiestöd för den aktuella studieperioden.

¹³ IAF 2016:15 Arbetslöshetsersättning under tid med studier.


¹⁴ Alfa-kassan.



Det är möjligt att ansöka om studiestöd även efter att man har beviljats arbetslöshetsersättning jämsides med studier. En sådan situation skulle alltså inte upptäckas med en kontrollrutinsökning i samband med beviljandet och det är möjligt att sanningsenligt svara att man inte har ansökt om studiestöd vid det tillfället och ändå göra det senare. De flesta (17) arbetslöshetskassor svarade i enkäten att de rutinmässigt i samband med studieperiodens slut kontrollerar genom kontrollrutinen om den sökande har fått studiestöd. Två arbetslöshetskassor¹⁵ gör det enbart genom de uppgifter som den sökande lämnar och resterande¹⁶ har ingen sådan rutin alls.

¹⁵ Hamnarbetarnas och Småföretagarnas.

¹⁶ Akademikernas, GS, Byggnads, Seko, Vision, Kommunals och Fastighets.



4 Svårigheter med gränsdragningar i handläggningen

Ibland är det svårt för handläggarna att veta var gränsen går för vad som ska räknas som studier. Om det inte räknas som studier, är det i stället en hobby eller är det till och med någon annan sysselsättning som är ett hinder för rätten till arbetslöshetsersättning? Det gäller framförallt utbildningar som är webbaserade och flexibla till sitt upplägg, samt yrkesutbildningar, men även omställningsstudier. Nya studieformer passar enligt flera handläggare inte ihop med regelverket och det är därför svårt att handlägga dem. Även handläggningen av heltidsstudier väcker frågor om gränsdragningar, till exempel när det gäller vad som ska räknas som heltidsstudier och heltidsarbete. I det här kapitlet redogör IAF för granskningens resultat som gäller svårigheter med gränsdragningar.

4.1 Nya typer av webbaserade studier väcker frågor om vad som räknas som studier

Flera handläggare uppgav att det kommer in fler och fler ansökningar om nya typer av webbaserade studier. De är ofta svåra att få bra beslutsunderlag för, vilket försvårar en bedömning av studierna. Handläggarna menade att de i många fall behöver fundera på om utbildningen i fråga överhuvudtaget ska räknas som studier i arbetslöshetsförsäkringens mening.

4.1.1 Studier för att ta en licens eller ett certifikat

Ett exempel som flera handläggare menade blir allt vanligare är studier där man ska ta en licens eller ett certifikat, till exempel för att programmera specifika webbsidor eller för att bli bankrådgivare. Studierna är ofta uppbyggda så att studieperioden och omfattningen är flexibel. Man får börja när man vill, man studerar på egen hand och i egen takt, men det finns några fasta moment som man ska genomföra, till exempel examenstillfällena. Studierna kan vara specifika för olika branscher, till exempel inom ekonomi eller it-området. Ibland kan licensen eller certifikatet också vara en förutsättning för att få jobb.

Det kan vara relevant att ställa sig frågan vad skillnaden är mellan dessa typer av studier och information som den sökande kan söka fram själv på webben. Det är, enligt flera handläggare, en gränsdragning som är svår att göra och att få ihop med lagstiftningen. På webben finns till exempel mängder med utbildningsfilmer, så kallade "tutorials" om hur man gör olika saker, som vem som helst kan titta på. Dessa leder visserligen inte till någon licens eller ett certifikat, men handläggarna ser inte att det nödvändigtvis är avgörande för vad som ska kallas för studier.



Vissa certifikat är specifika för en arbetsgivare och inte användbara någon annanstans. Några handläggare poängterade att även universitetsstudier kan vara väldigt begränsade till ett specifikt område, men de kan godkännas, eftersom de sökande får poäng.

4.1.2 Är det studier eller en hobby?

Andra exempel på nya typer av utbildningar handlar om hur man blir framgångsrik på sociala medier och olika digitala nätverk. I en fokusgrupp diskuterade några handläggare att de vid omställningsstudier lägger vikt vid om det går att hitta jobb inom det område som studierna leder till. Det finns däremot frågetecken om vad som kan definieras som ett jobb, till exempel lyfte en handläggare frågan om det är rimligt att bevilja studier för en kurs om att bli en "youtuber".


Flera handläggare framförde vid fokusgrupperna att de ibland får för mycket information. Många sökande är rädda för att göra fel och vill informera om allt de gör, till exempel att de vill samla på frimärken. Något som kan vara mer problematiskt att utreda är när sökande frågar om de får titta på föreläsningar på webben, vilket är svårt för handläggarna att kontrollera.

Ärende: kurs inom personlig utveckling och mindfulness

En handläggare berättade om ett ärende där frågan om gränsdragning för vad som räknas som studier aktualiserades. Den sökande ville gå en kurs i personlig utveckling och mindfulness, som innebar att man skulle titta på en film som skickades via posten en gång i veckan. Studierna gav poäng, men det visade sig att studieanordnaren hade byggt upp ett eget poängsystem. Det fanns intyg på kursinnehåll, omfattning och poäng, men handläggaren menade att det var en fasad som studieanordnaren hade byggt upp, och bakom den fanns ingenting. Handläggaren såg därför studierna som en hobby och inte som studier.

4.2 Yrkesutbildningar med avtal om anställning

En annan typ av utbildningar som flera handläggare upplevde som svåra att hantera är yrkesutbildningar, till exempel till bussförare eller väktare. Vissa av dessa drivs av företag som erbjuder den sökande en anställning efter avslutade studier och har också skrivit ett avtal med den sökande om detta. Även om studierna i många fall kan ses som en omställning till ett annat arbete, kan man ifrågasätta om den sökande egentligen är arbetssökande under utbildningen.



Kommer den sökande att söka och vara beredd att ta ett annat arbete under utbildningen?

I fokusgrupperna fick handläggarna ta del av ett ärende som gällde en ansökan om att studera till bussförare, där det fanns ett avtal om anställning. IAF uppmärksammade i ärendegranskningen hos en av de fyra arbetslöshetskassorna två liknande ärenden, som hade hanterats på olika sätt. Ett av dem diskuterades i fokusgrupperna och gällde en bussförarutbildning med studier på deltid 8 timmar/vecka under 7 veckor, därefter studier på heltid under 4 veckor. Diskussionerna i fokusgrupperna bekräftade att handläggarna har olika synsätt som påverkar hur ärendet hanteras, vilket också kan leda till fyra olika beslut:¹⁷

- avslå ansökan helt
- bevilja ersättning jämsides med omställningsstudier i 15 dagar
- bevilja ersättning jämsides med deltidsstudier för de första 7 veckorna
- kombinera bestämmelserna, det vill säga först bevilja ersättning jämsides med deltidsstudier för 7 veckor, därefter 15 dagar jämsides med omställningsstudier.

Ärende: bussförarutbildning

De handläggare som ville avslå ansökan hade olika skäl till det. Några ansåg att perioden med heltidsstudier var för lång för att studierna skulle kunna ses som deltidsstudier. De menade att studieperioden måste ses som en helhet och att det därför inte var aktuellt att bevilja deltidsstudier bara för den del av utbildningen som var på deltid. Två andra ansåg i stället att det var avtalet om anställning som gjorde att det kunde ifrågasättas om den sökande egentligen var arbetsökande.

Även om handläggarna tyckte att utbildningen kunde ses som en omställning från ett arbete till ett annat ansåg de flesta att den var för lång för att kunna beviljas som omställningsstudier.

¹⁷ Under diskussionen nämnde flera handläggare att de skulle rådfråga arbetslöshetskassans försäkringsansvariga innan de fattade beslutet. Det är alltså inte säkert att de i en faktisk handläggningssituation skulle hantera ärendet på samma sätt som de uppgett under fokusgruppen.



4.3 Omställningsstudier – svårigheter att veta vilka studier som omfattas

Flera handläggare menade att det finns svårigheter med att bedöma vad som räknas som omställningsstudier, eftersom det inte är förtydligt vad studierna avser. Sveriges a-kassor resonerar i sitt handläggarstöd¹⁸ om att en utbildning som avser omställningsstudier inte bör vara längre än ungefär en månad. De menar att det inte är någon absolut tidsgräns, men kan ses som ett riktmärke¹⁹. Det motiveras med att sökande som studerar en längre tid inte kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande enligt de krav som ställs i regelverket. De anses också ha en avsikt att studera i första hand och inte arbeta.

De allra flesta handläggare som deltog i fokusgrupperna uppgav att de på sina respektive arbetslöshetskassor följer Sveriges a-kassors rekommendation, men en handläggare uppgav att de inte gör det.

Ärendegranskningen hos de fyra arbetslöshetskassorna visade att variationen av utbildningar som arbetslöshetskassorna beviljar som omställningsstudier är stor. Hos Unionens var det vanligast med utbildningar genom trygghetsorganisationer, men det förekom även utbildningar till väktare, personlig tränare, elittränare i ishockey och dans- och teaterkurser. Alfa-kassan och Småföretagarnas hade bara ett fåtal beslut om omställningsstudier.

4.3.1 Sfi som omställningsstudier

Ärendegranskningen hos Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa visade att nästan alla ärenden om omställningsstudier gällde sfi (26 av 30 ärenden). Arbetslöshetskassan har i ett yttrande framhållit att de ser att sfi är särskilt ägnat att underlätta omställningen från ett arbete till ett annat och ser inget hinder mot att kunna godkänna studierna som omställningsstudier. Enkätsvaren visar att ytterligare fem kassor skulle bevilja sfi på samma sätt²⁰. Enligt Sveriges a-kassor kan sfi inte uteslutas genom bestämmelsens ordalydelse²¹.

¹⁸ Sveriges a-kassor. Handläggarstöd ”Ersättning från a-kassan och utbildning”. Version 2.0, 2017-12-11.

¹⁹ Svar från Sveriges a-kassor vid faktagranskning.

²⁰ Akademikernas, Alfa, Hamnarbetarnas, Säljarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännens som fusionerades med Unionens i september 2019.

²¹ Skriftligt svar från Sveriges a-kassor den 19 september 2019.

4.3.2 Olika bedömningar enligt enkät

Enkätsvaren visar att arbetslöshetskassorna bedömer olika när det gäller vilka studier som de skulle bevilja som omställningsstudier. En arbetslöshetskassa²² uppgav att de har en snäv tolkning och att de därför knappt har fattat sådana beslut.

I princip alla arbetslöshetskassor är i alla fall eniga om att de inte skulle bevilja studier på heltid på högskola eller på yrkeshögskola om studierna pågår under en termin. Det finns däremot delade meningar när det gäller kortare högskolestudier om cirka fem veckor på heltid (7,5 poäng). Men de flesta arbetslöshetskassor skulle inte bevilja en sådan utbildning.

Arbetslöshetskassorna har även svarat olika när det gäller om de skulle bevilja en egenfinansierad körkortsutbildning som omställningsstudier. Flera handläggare har i fokusgrupperna resonerat om att de beviljar intensivkurser för att ta körkort som omställningsstudier. Om det däremot har rört sig om en ”vanlig” körkortsutbildning har de inte sett det som studier, och inte heller ett hinder för att kunna få arbetslöshetsersättning.

4.4 Heltidsstudier – svårigheter att avgöra vad som räknas som heltid

Ärenden om heltidsstudier är inte särskilt vanliga och de flesta handläggare har i fokusgrupperna uppgett att de inte har haft några eller bara ett fåtal sådana ärenden. Flera tyckte också att reglerna är ganska tydliga, men det framkom att man ställs inför en del frågor om gränsdragning. Även ärendegranskningen visade att det uppstår många bedömningsfrågor i ärendena. Det gäller till exempel:

- vad som räknas som heltid när det gäller studierna
- hur mycket frånvaro den sökande får ha från det tidigare arbetet
- på vilket sätt den sökande ska styrka att studier faktiskt har bedrivits
- om studierna och arbetet ska ha bedrivits under en sammanhängande period.

Enkätsvaren visar att 13 arbetslöshetskassor hade fattat beslut om arbetslöshetsersättning jämsides med heltidsstudier under det senaste året. I avsnitt 4.4.1–4.4.4 redovisar IAF deras svar. De resultat som redovisas från ärendegranskningen omfattar alla ärenden hos de 11 arbetslöshetskassor som hade

²² Fastighets.



beviljat arbetslöshetsersättning jämsides med heltidsstudier under första halvåret 2018.

4.4.1 Studier med en omfattning över 50 procent men under 100 procent

I bestämmelsen om heltidsstudier används uttrycket heltid för att beskriva vilka studier som kan beviljas. Av en dom från Förvaltningsrätten i Uppsala²³ från maj 2019 framgår att studier som inte uppgår till heltid inte omfattas av bestämmelsen. Domen överklagades till kammarrätten som inte meddelade prövningstillstånd²⁴.

I enkäten frågade IAF om arbetslöshetskassan beviljar en utbildning vars omfattning överstiger 50 procent men understiger 100 procent som heltidsstudier. Akademikernas arbetslöshetskassa uppgav, som enda arbetslöshetskassa, att de beviljar en sådan ansökan. De motiverade sitt enkätsvar med att de läser bestämmelsen som att detta är möjligt, och att de sökande ska kunna fortsätta att studera i samma omfattning som de studerat tidigare jämsides med arbetet. I ett av heltidsstudieärendena som IAF granskade har Akademikernas beviljat den sökande arbetslöshetsersättning jämsides med studier på 75 procent.²⁵

4.4.2 Frånvaro från det tidigare arbetet

För att kunna bevilja arbetslöshetsersättning jämsides med heltidsstudier ska det vara visat att den sökande har arbetat heltid jämsides med heltidsstudier innan arbetslösheten. Av enkätsvaren framkommer att nästan alla arbetslöshetskassor²⁶ anser att frånvaro från arbetet under de 15 veckorna med studier skulle påverka deras beslut. Några kommentarer som lämnats i enkäten är att den eventuella frånvaron ska bero på någonting annat än studierna, och att frånvaron inte får vara för stor för att ansökan ska kunna beviljas. Ärendegranskningen visade att det finns någon form av frånvaro från arbetet i nästan alla granskade ärenden. IAF kunde inte se någon uppenbart felaktig hantering i detta avseende.

²³ Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 4692-18 E.

²⁴ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4067-19. Beslutet har vid publicering av den här rapporten inte vunnit laga kraft.

²⁵ Domen från Förvaltningsrätten i Uppsala i mål nr 4692-18 E meddelades den 14 maj 2019, vilket alltså var efter det att Akademikernas svarade på enkäten och beviljade arbetslöshetsersättning i ärendet. Akademikernas har i faktagranskningen den 6 november 2019 meddelat att de överväger att ändra sin tillämpning efter att de tagit del av domen.

²⁶ Två av dessa valde alternativet ”vet ej”.

4.4.3 Studier ska faktiskt ha bedrivits

Av en dom från Kammarrätten i Jönköping²⁷ framgår att det krävs att den sökande faktiskt ska ha visat att denne har haft förmåga att bedriva studierna på heltid. Det räcker inte att bara ha varit registrerad på heltid. Kammarrätten skriver i domen:

Syftet med bestämmelsen om heltidsstudier är att sökanden ska kunna visa att han eller hon under en längre period direkt före arbetslöshetens inträde hade förmåga att bedriva studier på heltid vid sidan om ett heltidsarbete. Det kan därmed enligt kammarrättens bedömning inte anses tillräckligt att sökanden varit registrerad som heltidsstuderande, utan det måste krävas att sökanden kan visa att han eller hon faktiskt varit studieaktiv på heltid.

IAF frågade i enkäten om arbetslöshetskassorna begär intyg från studieanordnaren som visar att den sökande faktiskt har klarat av studierna. 6 arbetslöshetskassor svarade att de gör det och 7 svarade att de inte gör det. Några arbetslöshetskassor lämnade en förtydligande kommentar om att det är *deltagandet* som är det viktiga, inte att sökande klarat av studierna.

Ärendegranskningen visar att det i en del ärenden är visat att saken är utredd genom att arbetslöshetskassan har begärt exempelvis resultatintyg. I andra ärenden finns det uppgifter om registrering på kurser, men ingen ytterligare utredning finns dokumenterad.

4.4.4 Sammanhängande period med studier och arbete

Arbetslöshetskassornas enkätsvar tyder på att det är oklart om de 15 veckorna med heltidsstudier och heltidsarbete ska ha utförts under en sammanhängande period, eller om de kan vara utspridda över tid för att heltidsstudier ska kunna beviljas. När det gäller utbildningen svarade 5 arbetslöshetskassor att den ska ha bedrivits under en sammanhängande period jämsides med arbetet, medan 7 inte tyckte det. En arbetslöshetskassa valde alternativet ”vet ej”. IAF:s ärendegranskning visade att situationen är ovanlig, och att arbetslöshetskassorna därmed mycket sällan måste ta ställning i frågan.

När det gäller arbetet tyckte 4 arbetslöshetskassor att det ska ha varit under en sammanhängande period jämsides med utbildningen, medan 8 kassor inte tyckte det. En arbetslöshetskassa valde alternativet ”vet ej”.

²⁷ Kammarrätten i Jönköping, mål nr 3639-13.



5 Svårigheter att utreda studiernas omfattning

Arbets sökande som har arbetslöshetsersättning kan studera på deltid i en omfattning om högst 50 procent utan att ersättningen påverkas. Det innebär i vissa fall svårigheter för arbetslöshetskassan att utreda och bedöma omfattningen på studierna, främst när det gäller sfi och nya studieformer som är webbaserade och flexibla till sitt upplägg. I det här kapitlet redogör IAF för granskningens resultat som gäller utredningen av omfattningen.

5.1 Webbaserade och flexibla studier är svåra för arbetslöshetskassorna att kontrollera

Förutom svårigheter med att veta vad som ska räknas som studier när det gäller vissa webbaserade utbildningar är det svårt för arbetslöshetskassorna att bedöma omfattningen. Det gäller exempelvis de studier där den sökande ska ta en licens eller ett certifikat som beskrevs i avsnitt 4.1.1. Studietakten är ofta flexibel och kan också förändras. Det finns ingen som kan intyga uppgifterna som sökande lämnar, eftersom studieanordnarna inte bestämmer omfattningen eller tidsåtgången för studierna, det är upp till den sökande att bestämma. Studierna är ofta uppbyggda att kunna kombineras med ett arbete, men om man inte har ett arbete kan man göra allt snabbare. Arbetslöshetskassan kan därför inte kontrollera hur mycket den sökande studerar.


Flera handläggare lyfte problemet med att inte kunna kontrollera den sökandes studier mer. Om den sökande studerar i snabbare takt än vad arbetslöshetskassan har godkänt finns det en risk att han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande under den tid som planerats. Det finns också en risk att den sökande fortsätter att studera en längre tid än de veckor som arbetslöshetskassan har godkänt.

Flera handläggare vidhöll att de till stor del litar på de sökandes uppgifter. Andra handläggare menade att om studietakten inte är fastslagen och den sökande inte kan styrka att omfattningen är mindre än halvtid avslår de ersättning under studietiden.

Några handläggare berättade att de har fått instruktioner på sina respektive arbetslöshetskassor att de inte ska begära in intyg på avslutade studier om

Ärende: massörsutbildning

En handläggare berättade om ett ärende där det var svårt att kontrollera studiernas omfattning. Det gällde en sökande som ville utbilda sig till massör. Handläggaren anade att sökande hade en massagebänk hemma och skulle öva på att massera utöver lektionstiderna, men bedömde att det var omöjligt att kontrollera det. Sökande beviljades därför arbetslöshetsersättning jämsides med studierna.



studierna är kortare än de tillåtna 20 veckorna, utan de ska lita på de uppgifter som de sökande lämnar.

Det finns även utbildningar via fackförbund och trygghetsorganisationer, där de sökande bestämmer sin studietakt helt själva. Det kan vara kortare eller längre utbildningar där de sökande får studera själva, men där det ingår ett visst antal heldagsträffar. De sökande tror inte att det ska påverka arbetslöshetsersättningen eftersom studierna beviljats av trygghetsorganisationerna.

Några handläggare nämnde att även komvux och högskolan har vissa utbildningar som är flexibla. På komvux kan det vara vanliga kurser som ges på distans och som de sökande får studera när de vill. På högskolan finns exempelvis vissa program för personer som vill validera sin lärarexamen.

5.2 Sfi – svårigheter att få uppgifter från anordnare

I alla fokusgrupper lyfte handläggarna att det finns svårigheter med att bedöma omfattningen av sfi-studier och att det är svårt att få relevanta uppgifter från anordnarna. På flera arbetslöshetskassor är sfi-studier också den vanligaste typen av studieärende som de handlägger.

I hur stor omfattning en sfi-deltagare ska studera är inte reglerat, men av skollagen (2010:800) framgår att kommunerna ska erbjuda minst 15 timmars undervisning i genomsnitt per vecka. Men den tiden får minskas om eleven begär det och det är förenligt med utbildningens syfte²⁸. Eleven ska också få en individuell studieplan som bland annat anger studiernas omfattning²⁹. Enligt vissa handläggare finns det sällan någon studieplan och om det finns ger den ingen vägledning.

Handläggarna menade även att de intyg som de sökande lämnar in ser olika ut beroende på vilken studieanordnare som har skrivit dem. Ett fåtal studieanordnare vet vad de ska skriva på intygen för att arbetslöshetskassan ska kunna godkänna studierna. Men de flesta intyg är ofullständiga. Det saknas relevanta uppgifter, ofta om studiernas omfattning i procent, men även studiernas start- och slutdatum.

Enligt flera handläggare är det svårt att fatta beslut utifrån antalet timmar i veckan som studierna ska pågå, eftersom kommunerna kan se olika på hur många timmar som räknas som heltid. I vissa kommuner kan till exempel 20 timmar vara heltid, men i en annan kan det vara halvtid. Sfi inkluderar ofta självstudier, men det

²⁸ 20 kap. 24 § skollagen (2010:800).

²⁹ 20 kap. 8 § skollagen (2010:800).



framgår inte alltid av intygen om självstudietimmarna har inkluderats i antalet timmar som redovisas på intygen.

Ett annat problem som försvårar handläggningen och som framfördes vid fokusgrupperna är att uppgifterna på intyget och ansökningsblanketten ibland inte stämmer överens. Det kan till exempel stå olika datum för när studierna ska börja eller olika uppgifter om i vilken omfattning de ska bedrivas.

5.2.1 Kontakt med sfi-anordnare krävs som regel

För att få relevanta uppgifter om självstudier och den procentuella omfattningen måste handläggarna i stor utsträckning ta kontakt med sfi-anordnarna. Även då kan det vara svårt att få de uppgifter som krävs för att kunna ta ställning till om deltidsstudier kan beviljas. Enligt handläggarna är inte sfi-anordnare vana vid att definiera en omfattning i relation till heltid. De tänker inte på studierna i termer av en procentuell omfattning, och förstår därför inte när handläggaren frågar om det. Olika personer hos samma anordnare kan ge olika svar. Det kan också upplevas som att sfi-anordnarna är motvilliga till att lämna uppgifter, eftersom de inte vill riskera att de sökande får avslag på arbetslöshetsersättning.

De flesta handläggare tyckte att de ändå till slut får uppgifter om omfattningen från studieranordnarna, speciellt om de säger att de annars inte kan godkänna studierna. Men det kan ibland ifrågasättas vad uppgifterna är värda. Handläggarna menade att vissa sfi-anordnare har utsett specifika personer som ska svara på arbetslöshetskassans frågor och att dessa personer lärt sig vad de ska säga för att arbetslöshetskassan ska bevilja deltidsstudier.

5.3 Utredning av omfattning i granskade ärenden och enkätsvar

Ärendegranskningen hos de fyra arbetslöshetskassorna visade att det i vissa fall saknades underlag som styrkte deltidsstudiernas omfattning. I de flesta ärenden som gällde studier på universitet, högskola eller komvux där studietakten är fastslagen fanns det underlag som styrkte omfattningen. Underlag saknades främst för studier hos anordnare som inte vanligen definierar omfattningen i relation till heltid, till exempel sfi eller kurser via studieförbund.

5.3.1 Hotell- och restauranganställdas och Fastighets har fastslagna gränser för att bedöma omfattningen av sfi-studier

De flesta arbetslöshetskassor (21) svarade i enkäten att de utgår från den procentuella omfattningen av studierna som anordnaren uppger när de bedömer omfattningen av sfi-studier. Tre arbetslöshetskassor svarade att de även utreder om omfattningen inkluderar självstudier.



Två arbetslöshetskassor, Hotell- och restauranganställdas och Fastighets, har fastslagna gränser för antalet timmar för att bedöma omfattningen. Hotell- och restauranganställdas hantering bekräftades även av IAF:s ärendegranskning. Arbetslöshetskassorna bedömer att 10 timmar schemalagd tid i veckan eller mindre räknas som deltidstudier. Om den schemalagda tiden är 11–14 timmar i veckan bedöms det från fall till fall och då kan, enligt Hotell- och restauranganställdas, hänsyn tas till studieanordnarens bedömning av omfattningen i relation till heltid. Sfi-studier med schemalagd tid över 15 timmar i veckan godkänns inte som deltidstudier.

Både Hotell- och restauranganställdas och Fastighets menade att de fastlagda gränserna utgår från antalet timmar som i rättspraxis har bedömts utgöra sfi på heltid, och vad som bedömts vara ett hinder för att söka och ta ett heltidsarbete. I och med att sfi-anordnare inte vanligen bedömer en omfattning i relation till heltid, och att intygen därför blir godtyckliga, menade arbetslöshetskassorna att de fastlagda gränserna gör det mer rättssäkert och konsekvent för de sökande. Hos båda arbetslöshetskassor är det vanligast att studieärenden gäller sfi. I flera ärenden hos Hotell- och restauranganställdas såg IAF att beslutet hade fattats långt efter att studierna hade påbörjats, vilket tyder på att den sökande inte hade informerat arbetslöshetskassan innan studierna påbörjades.

5.3.2 Underlag saknades i flera ärenden hos Alfa-kassan

Ärendegranskningen hos Alfa-kassan visade att arbetslöshetskassan i 12 av 45 ärenden (cirka 25 procent) inte hade utrett studiernas omfattning tillräckligt. Arbetslöshetskassan har i dessa ärenden fattat beslut på ett underlag där relevanta uppgifter saknas, bland annat om studiernas omfattning. Ärendena gällde i huvudsak sfi eller svenska som andraspråk på komvux. Alfa-kassan har i ett yttrande medgett att omfattningen borde ha utretts närmare och att handläggningen inte har följt deras rutiner. De har också meddelat att de vidtar åtgärder med anledning av resultaten från ärendegranskningen.

5.3.3 Intygens uppgifter om omfattningen styr besluten

Enkätsvaren tyder på att flera arbetslöshetskassor utgår helt från den omfattning som studieanordnaren har uppgett. IAF frågade i enkäten vilket beslut som arbetslöshetskassan skulle fatta i ett sfi-ärende, där det av studieanordnarens uppgifter framgår att studierna är på 17 timmar i veckan, och en omfattning om 50 procent. De flesta arbetslöshetskassor svarade att de skulle bevilja ansökan. Flera arbetslöshetskassor motiverade sitt svar med att de litar på de uppgifter som studieanordnaren lämnar om studiernas omfattning.



6 Beräkningen av studieperiod

Begränsningen av hur länge en sökande kan få arbetslöshetsersättning jämsides med studier innebär att arbetslöshetskassorna måste avgöra hur många dagar eller veckor som förbrukas under studieperioden. När arbetslöshetskassans handläggare räknar av dagar och veckor ställs de inför moment där fel eller bristande likabehandling kan uppstå. Det kan bero på att det finns olika syn på vad som ska räknas av, men också rena misstag vid beräkningen. I det här kapitlet redogör IAF för granskningens resultat som gäller beräkningen av studieperioden.

6.1 Felräkningar av studieperioden förekommer

Beräkningen av antalet förbrukade dagar eller veckor kan göras först i efterhand, när den sökande har skickat in tidrapporter och ansökt om arbetslöshetsersättning för den aktuella perioden. Det är först då det går att avgöra om den sökande har studerat och fått ersättning under en viss vecka. Om den sökande har varit avstängd från ersättning, haft karens eller kanske varit föräldraledig under en hel vecka när han eller hon har studerat, ska den veckan inte räknas av från de 20 veckorna. Det finns inget systemstöd för att beräkna förbrukade veckor, utan handläggaren beräknar manuellt och registrerar i ÄGA vid studieperiodens slut.

Ingen av handläggarna i de fokusgrupper där frågan om beräkningen av förbrukade veckor och dagar diskuterades har upplevt att hanteringen är svår eller att den ställer till problem. Men IAF:s ärendegranskning hos de fyra arbetslöshetskassorna visade att det var relativt vanligt med felräkningar.

IAF bedömer utifrån ärendegranskningen av beslut om omställnings- och deltidsstudier att det finns felräkningar av studieperioden i var tionde ärende (24 av 240). Felräkningarna är i huvudsak till den sökandes nackdel på det sätt att han eller hon faktiskt har förbrukat färre veckor eller dagar än vad arbetslöshetskassan har beräknat. I de flesta fall har det inte påverkat den sökande direkt då han eller hon ändå inte har uppnått 15 dagar eller 20 veckor. Men i ett fåtal ärenden har den sökande fått ersättning under för få veckor eller har valt att avbryta studierna tidigare än vad som vid en korrekt beräkning skulle varit möjligt.

Ärende: felräkning av veckor

Ärendet, som granskades på en arbetslöshetskassa, handlade om en sökande som beviljats arbetslöshetsersättning jämsides med studier under perioden 15 januari – 3 juni 2018. Under studieperioden fanns två veckor där den sökande ännu inte beviljats ersättning och en vecka med enbart karensdagar. Handläggaren hade registrerat 20 studieveckor, i stället för 17.

6.2 Olika bedömningar av uppehåll i studierna

Det är inte alltid tydligt vilka veckor som ska avräknas som studier. Det gäller till exempel när det finns ett uppehåll i studierna. Enligt en dom i kammarrätten³⁰ är ett jullov under terminstid att betrakta som studier i arbetslöshetsförsäkringens mening. IAF yttrade sig i målet och anförde i huvudsak att uppehåll under terminstid borde avräknas, men inte tid mellan terminer.

De flesta arbetslöshetskassor svarade i IAF:s enkät att de skulle räkna med ett uppehåll på två veckor under jul och nyår för studier som sträckte sig över perioden 30 oktober – 20 januari. Tre arbetslöshetskassor³¹ svarade att de inte skulle avräkna de två veckorna.

När det gäller uppehåll under sommaren är det större variationer i hur arbetslöshetskassorna beräknar studieperioden. IAF frågade i enkäten hur arbetslöshetskassorna skulle beräkna studieperioden för deltidsstudier under perioden 1 maj – 1 oktober, där det av ett intyg framgår att studieanordnaren har stängt under fyra veckor i juli. Nio arbetslöshetskassor svarade att de fyra veckorna skulle avräknas, och lika många att de inte skulle avräknas. Åtta arbetslöshetskassor valde alternativet ”annat” och förtydligade att man behöver klargöra om det rör sig om en studieperiod eller två med ett uppehåll emellan. Om det är en och samma studieperiod skulle de fyra veckorna avräknas.

Arbetslöshetskassorna tycks hantera avräkningen av dagar vid omställningsstudier på ett likartat sätt. Nästan alla arbetslöshetskassor³² svarade i enkäten att de, för en utbildning som krävde närvaro två dagar i veckan under tre veckor, och som inte krävde självstudier, skulle räkna av två dagar i veckan.

³⁰ Kammarrätten i Göteborg mål nr 5498-15.

³¹ Journalisternas, Elektrikernas och Hamnarbetarnas.

³² Några arbetslöshetskassor svarade att de inte hade haft ett sådant ärende.



7 Slutsatser

IAF bedömer att de ärenden som har granskats huvudsakligen har hanterats korrekt. I flera avseenden anser IAF att det är oklart hur lagstiftningen ska tillämpas och det gör att det är svårt att bedöma om hanteringen är korrekt i alla ärenden som har granskats. Men IAF har identifierat några brister i handläggningen som i huvudsak handlar om utredningen av ärendena.

Granskningen visar att det finns svårigheter i hanteringen av studieärenden som gäller dels gränstragningen för vad som ska räknas som studier, och dels att utreda studiernas omfattning främst när det gäller sfi och nya webbaserade studieformer.

Det finns också vissa skillnader mellan arbetslöshetskassornas hantering av ärendena, vilket IAF konstaterade även i kartläggningen 2016³³, men resultaten är inte helt jämförbara, eftersom den här granskningen inte har gjorts på samma sätt.

I den här granskningen har IAF granskat alla beslut om heltidsstudier som fattades av arbetslöshetskassorna under första halvåret 2018 samt ett begränsat antal ärenden om omställnings- och deltidstudier hos fyra arbetslöshetskassor. IAF har också skickat en enkät till alla arbetslöshetskassor och genomfört fyra fokusgruppsintervjuer med handläggare från 18 arbetslöshetskassor. Det här kapitlet redovisar IAF:s slutsatser.

7.1 IAF:s bedömning av brister

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.

³³ IAF rapport 2016:15.



7.2 Det finns vissa brister i handläggningen

IAF har i ärendegranskningen och enkäten identifierat brister i några arbetslöshetskassors handläggning av studieärenden. Bristerna gäller

- utredning av studiernas omfattning
- utredning av om den sökande får studiestöd
- beräkning av studieperioden.

7.2.1 Hotell- och restauranganställdas, Fastighets och Alfa-kassan brister i att utreda studiernas omfattning

Förvaltningslagen ställer krav på myndigheternas utredningsansvar, så att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.³⁴ Även om arbetslöshetskassor inte är myndigheter, har Justitieombudsmannen i beslut³⁵ uttalat att förvaltningslagens bestämmelser bör vara vägledande.

IAF:s granskning visar att det i vissa fall finns brister i arbetslöshetskassornas utredning av studiernas omfattning. Bristerna visar sig på olika sätt.

IAF anmärker mot att

- Hotell- och restauranganställdas och Fastighets arbetslöshetskassor inte utreder studiernas omfattning i varje ärende, utan utgår från fastlagda gränser för antalet timmar för att fastställa omfattningen
 - Alfa-kassan inte har utrett studiernas omfattning tillräckligt i flera granskade ärenden
-

Av enkäten framkom att Hotell- och restauranganställdas och Fastighets har fastlagda gränser som baserar sig på antalet schemalagda timmar i veckan för att fastställa omfattningen. De utreder alltså inte omfattningen av sfi i relation till heltid i varje enskilt ärende. Exempelvis godkänner arbetslöshetskassorna generellt inte sfi med en omfattning över 15 timmar som deltidsstudier. Arbetslöshetskassorna menar att de fastlagda gränserna utgår från antalet timmar som i rättspraxis har bedömts vara ett hinder för att söka och ta ett heltidsarbete. De menar också att det blir mer konsekvent och rättssäkert för den enskilde att

³⁴ 23 § förvaltningslagen (2017:900).

³⁵ Justitieombudsmannens beslut den 20 april 2009, dnr 6048-2008.



utgå från antalet timmar eftersom sfi-anordnarna inte vanligen bedömer omfattningen i relation till heltid.

Ärendegranskningen visade att det fanns brister i Alfa-kassans utredning av studiernas omfattning i cirka en fjärdedel av de granskade ärendena. Relevanta uppgifter saknades i flera intyg och Alfa-kassan har inte utrett detta vidare. Alfa-kassan har i ett yttrande meddelat att de ska vidta åtgärder med anledning av bristerna.


Enkätsvaren tyder också på att studieanordnarens uppgifter om omfattningen i vissa fall styr arbetslöshetskassornas beslut. Flera arbetslöshetskassor utgår helt från de uppgifter om omfattningen som studieanordnaren har lämnat i ett intyg.

Det är inte definierat hur många timmars undervisning som motsvarar heltid när det gäller sfi-studier, och därmed inte heller vad som är 50 procent. Även om det är svårt att få korrekta uppgifter från sfi-anordnarna om omfattningen, bedömer IAF att det är viktigt att arbetslöshetskassorna gör individuella prövningar i varje ärende. Det går inte att rakt av säga att alla som studerar sfi över ett visst antal timmar i veckan studerar i samma omfattning i relation till heltid. Kommunerna kan ha olika studieupplägg och även sättet att skriva intyg och definiera en omfattning kan skilja sig åt från kommun till kommun. Det kan även skilja sig mellan olika sökande hur mycket självstudier som krävs.

Det är viktigt att arbetslöshetskassornas utredningar är kompletta och att relevanta uppgifter framgår av det underlag som finns i ärendet. När relevanta uppgifter saknas finns en risk att arbetslöshetskassans bedömning inte vilar på en tillräckligt stabil grund. Sökande riskerar att behandlas olika beroende på hur många uppgifter som har tagits in av arbetslöshetskassan innan beslut har fattats. Det innebär också att rättssäkerheten hotas och legitimiteten för arbetslöshetsförsäkringen riskerar att urholkas.

IAF bedömer att det inte heller är tillräckligt att helt utgå från studieanordnarens uppgifter om omfattningen. Enligt en dom från Kammarrätten i Sundsvall³⁶ kan inte avgörande vikt läggas på studieanordnarnas uppfattning om omfattningen som de har lämnat på ett intyg. Bedömningen av studiernas omfattning måste i stället göras mot bakgrund av de uppgifter som lämnats om undervisningstid per vecka och den tid utöver det som krävs för självstudier. Det bör även utredas om

³⁶ Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2687-08.



utbildningen hindrar den sökande från att söka och ta ett heltidsarbete, vilket är en av förutsättningarna för att få arbetslöshetsersättning jämsides med studier.

Trots att det kan vara svårt att få in underlag för att bedöma omfattningen, bedömer IAF att Hotell- och restauranganställdas och Fastighets arbetslöshetskassor förenklar utredningen för mycket genom att bedöma alla ärenden utifrån fastlagda gränser för antalet timmar.

Det är heller inte godtagbart att göra bedömningen helt utifrån studieanordnarens uppgifter om omfattningen, utan att närmare utreda om de sökande i övrigt uppfyller alla förutsättningar i bestämmelserna. En utredning ska göras i varje enskilt ärende.

7.2.2 Brister i att kontrollera om sökande får studiestöd

Alla arbetslöshetskassor utom Akademikernas uppgav i enkäten att de har som rutin att göra kontrollrutinsökningar mot CSN i ärenden där den sökande ansöker om att studera på hel- eller deltid jämsides med arbetslöshetsersättning. Akademikernas uppgav att de i stället utgår från de uppgifter som den sökande lämnar i ansökningsblanketten.

IAF:s ärendegranskning visar också att det i de granskade ärendena om deltidsstudier är relativt vanligt att kontrollrutinsökningen faktiskt inte görs, trots att alla fyra arbetslöshetskassor uppgav i enkäten att de har som rutin att göra det.

Det är viktigt att arbetslöshetskassorna utreder om studiestöd har beviljats, för att säkerställa en korrekt tillämpning av reglerna och för att förhindra felaktiga utbetalningar. IAF bedömer att det inte är tillräckligt att bara utgå från de sökandes egna uppgifter utan att på något sätt kontrollera att de stämmer.

7.2.3 Manuell hantering innebär risk för felräkningar

Ingen av handläggarna i fokusgrupperna tog upp den manuella beräkningen av studieperioden som något problem för dem. Men ärendegranskningen visar att det inte är ovanligt med räknefel i de granskade ärendena. Vanligast var felräkningar till den sökandes nackdel. Det går inte att utifrån ärendegranskningen avgöra orsaken till felräkningarna. Det kan till exempel vara ren felräkning av veckor respektive dagar, eller att man av misstag eller okunskap räknat med exempelvis karenstid eller tid under avstängning. I de allra flesta fall har felräkningen inte påverkat den sökande direkt, eftersom han eller hon ändå inte har uppnått 20 veckor respektive 15 dagar. Det är möjligt att misstaget skulle upptäckas och korrigeras vid en eventuell ny ansökan.



Det är viktigt att beräkningen av förbrukade dagar och veckor sker korrekt. En felaktig beräkning kan innebära att en sökande inte får all den ersättning som han eller hon har rätt till eller avslutar sina studier tidigare än nödvändigt. Felräkningar av studieperioden kan också innebära att de sökande får arbetslöshetsersättning för länge samtidigt som de studerar .

Det är också viktigt att arbetslöshetskassorna har it-system som underlättar en korrekt regeltillämpning, till exempel kan ett sätt vara att automatisera vissa kontroller eller beräkningar. Sveriges a-kassor har en viktig roll i detta, eftersom de ansvarar för utvecklingen av arbetslöshetskassornas it-system.

7.3 Risk för olika behandling av arbetssökande

Det finns 25 olika arbetslöshetskassor med varierande antal medlemmar och handläggare, och de är verksamma inom olika verksamhetsområden. Arbetslöshetskassorna har därför också olika typer av studieärenden och olika förutsättningar att hantera studieärenden. Hos en del arbetslöshetskassor är studieärenden vanliga medan andra bara fattar ett fåtal beslut varje år.


Granskningen visar att arbetslöshetskassorna i vissa frågor har olika synsätt som påverkar hur ärendet hanteras och som kan leda till olika beslut. Det kan alltså innebära att en sökande beviljas arbetslöshetsersättning, medan en annan med samma förutsättningar inte gör det.

7.3.1 *Akademikernas godtar en mindre omfattning än heltid som heltidsstudier*

IAF riktar kritik mot att

- Akademikernas beviljar arbetslöshetsersättning jämsides med heltidsstudier när omfattningen överstiger 50 procent men understiger 100 procent, vilket strider mot gällande bestämmelser.
-

I bestämmelsen om heltidsstudier anges att arbetslöshetsersättning får lämnas till sökande som deltar i en utbildning på heltid. Granskningen visar att det finns olika tolkningar av vad som menas med utbildning på heltid. Akademikernas arbetslöshetskassas tolkning innebär att de även beviljar ersättning jämsides med heltidsstudier till sökande som studerar i en mindre omfattning än 100 procent, men mer än 50 procent. Akademikernas menar att de sökande som till exempel har studerat i en omfattning av 75 procent jämsides med ett heltidsarbete kan fortsätta att studera i samma omfattning jämsides med arbetslöshetsersättning.



IAF:s uppfattning är att studierna som den sökande har genomfört innan arbetslösheten ska ha omfattat 100 procent. Detsamma gäller omfattningen av studierna som den sökande planerar att genomföra jämsides med arbetslöshetsersättning. Det kan tyckas märkligt att studier på heltid kan godkännas men inte studier i en mindre omfattning och som därmed också borde vara mindre tidskrävande. Men eftersom det handlar om ett undantag från huvudregeln att ersättning inte får lämnas till en sökande som deltar i utbildning, är det IAF:s uppfattning att det inte finns något utrymme att utvidga undantagsbestämmelsen utöver ordalydelsen. Även domen från Förvaltningsrätten i Uppsala³⁷ slog fast att studier som inte uppgick till heltid inte omfattas av bestämmelsen om heltidsstudier.

7.3.2 Olika bedömningar när det gäller heltidsstudier

Granskningen visar att det uppstår många bedömningsfrågor i ärenden om heltidsstudier och att det finns en risk för olika bedömningar, vilket IAF konstaterade även i rapport 2016:15. Men ärenden om heltidsstudier är ovanliga hos alla arbetslöshetskassor. Det innebär att många frågor sällan aktualiseras.

En faktor som IAF vill lyfta är utredningen av om studier faktiskt har bedrivits. Granskningen visar att arbetslöshetskassorna har olika syn på om det ska utredas att studierna faktiskt har bedrivits genom att ta in någon form av resultatintyg. IAF konstaterar att innebörden av att faktiskt bedriva studier inte är klarlagd. Det finns ett glapp mellan att å ena sidan bara vara registrerad på en utbildning och å andra sidan att klara av de kunskapskrav som utbildningen ställer. I det glappet finns utrymme för många olika situationer och fall, vilka säkerligen kan innebära svåra bedömningar. En sökande kan trots allt vara delaktig i studierna men inte lyckas klara kunskapskraven som utbildningen ställer. Men om den sökande inte har klarat av kunskapskraven kan det även vara ett tecken på att han eller hon inte har klarat av att bedriva studier vid sidan av ett heltidsarbete, vilket är ett av de grundläggande kraven i bestämmelsen om heltidsstudier.

IAF bedömer därför att arbetslöshetskassorna ska utreda om den sökande har haft förmåga att studera på heltid vid sidan av ett heltidsarbete. Det är den sökande som ska visa att han eller hon faktiskt har varit studieaktiv på heltid. Det räcker inte att ha varit registrerad som heltidsstuderande. För att ta reda på om den sökande har varit studieaktiv krävs att arbetslöshetskassan utreder ärendet mer ingående. Huvudregeln är trots allt att arbetslöshetsersättning inte lämnas till en

³⁷ Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 4692-18 E.



sökande som deltar i utbildning. Bestämmelsen om heltidsstudier jämsides med arbetslöshetsersättning är en ren undantagsbestämmelse.

7.3.3 Oklart vilka studier som kan godkännas som omställningsstudier

Det finns olika syn hos arbetslöshetskassorna när det gäller vilka utbildningar som kan godkännas som omställningsstudier. IAF konstaterar att det är svårt att definiera vilka utbildningar och aktiviteter som bidrar till omställning från ett arbete till ett annat. Det kan diskuteras om sfi ryms inom den definitionen, och om det var den typen av utbildning som lagstiftaren avsåg när bestämmelsen utformades. Begränsningen på 15 dagar signalerar att det är kortare utbildningar som menas. I bestämmelsen finns inget förbud mot att få studiestöd samtidigt, vilket talar för att det var studier som inte berättigar till studiestöd som avsågs.

IAF ser positivt på att Sveriges a-kassor i några delar har förtydligat sitt handläggarsstöd till exempel vad gäller längden på omställningsstudier, vilket de flesta arbetslöshetskassor följer. IAF betonar vikten av att arbetslöshetskassorna i varje enskilt ärende utreder om utbildningen kan bidra till omställning från ett arbete till ett annat för den sökande, och om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande.

7.3.4 Uppehåll i studierna bedöms olika

Det finns utrymme för olika tolkning av hur uppehåll i studierna ska avräknas. Arbetslöshetskassornas enkätsvar om ett ärende där det av ett intyg framgick att studieanordnaren hade stängt under fyra veckor i juli tyder på att man kan komma fram till olika beslut. Att en termin vid högskolan börjar ett visst datum och är upplagd på ett visst sätt borde bara i undantagsfall vara otydligt. Sfi-studier däremot ska pågå tills den studerande är redo för nästa kurs. Övergången sker oftast inte i samband med de traditionella terminsstarterna. Ett ärende med exempelvis en sommarstängd sfi-anordnare kan därmed komma att bedömas olika vid avräkning av veckor, och man kan tänka sig liknande situationer hos andra studieanordnare eller kurser med flexibel studiestart och studietakt.

IAF konstaterar att risken är stor för att ärenden med olika varianter av uppehåll kan behandlas olika. Faktorer som spelar in är kassatillhörighet och hur studieanordnaren uttrycker sig, men även hur handläggaren tolkar förutsättningarna. Att uppehåll i studierna behandlas olika innebär att sökande med samma förutsättningar kan få arbetslöshetsersättning jämsides med studier under olika lång period.



7.4 Reglerna är inte anpassade för sfi och nya studieformer

IAF:s uppfattning är att studiereglerna inte är anpassade för sfi och nya webbaserade och flexibla utbildningar.

Att lära sig svenska är grundläggande för integration och att få ett arbete. Signalerna från samhället är att det är viktigt att lära sig svenska. Studiereglerna innebär att de personer som har arbetslöshetsersättning får max 20 veckor på sig att lära sig språket jämsides med att de har arbetslöshetsersättning. Det krävs också att de har ett intyg som visar att de studerar i en omfattning som arbetslöshetskassorna godtar. Som det ser ut i dagsläget finns det problem med likabehandlingen.

Samhället digitaliseras alltmer och det gäller även inom utbildningsvärlden. Allt fler utbildningar erbjuds digitalt, vilket ofta innebär en stor flexibilitet i hur och när studier ska genomföras. Det dyker även upp många nya typer av utbildningar. Studierna kan vara helt webbaserade och flexibla i när de ska påbörjas och hur snabbt de ska vara klara, vilket innebär att det inte går att få ett intyg från studieanordnaren om omfattningen av studierna. Det gör det svårt för arbetslöshetskassorna att utreda om studierna är sådana att de kan godkännas jämsides med arbetslöshetsersättning. Är det tillräckligt att den sökande själv intygar omfattningen? Eller behöver den sökande styrka omfattningen av studierna på annat sätt, exempelvis genom ett intyg från skolan? Möjligheten att studera jämsides med arbetslöshetsersättning är ett undantag från huvudregeln om att studerande inte kan få arbetslöshetsersättning. Det talar för att det ska vara upp till den sökande att lämna tillräckliga uppgifter så att omfattningen styrks.

En annan fråga som har dykt upp i granskningen är hur avtal om anställning efter utbildningen påverkar bedömningen. Står den arbetssökande till arbetsmarknadens förfogande under utbildningstiden i sådana fall?

7.5 Tolkningsutrymme i reglerna

På flera områden finns det ett tolkningsutrymme i reglerna för när arbetssökande vill studera jämsides med arbetslöshetsersättning. IAF konstaterade 2016³⁸ att det saknas rättspraxis på området och nu tre år senare finns det endast ett fåtal domar som klargör hur regelverket ska tolkas. Tolkningsutrymmet innebär att det kan vara svårt för arbetslöshetskassorna att handlägga studieärenden och det finns en risk för att de sökande behandlas olika beroende på vilken arbetslöshetskassa eller

³⁸ IAF 2016:15 Arbetslöshetsersättning under tid med studier.



handläggare som handlägger ärendet. Det finns också en risk för att handläggningstiderna blir längre än nödvändigt. Det försvårar även för IAF att utöva tillsyn när regelverket ger utrymme för olika tolkningar.

IAF bedömer sammantaget att det finns behov av att förtydliga reglerna för att öka likabehandlingen. Det som framför allt behöver förtydligas är vilka typer av studier som avses med bestämmelsen om omställningsstudier. Det behöver också klargöras vad som egentligen menas med studier inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen. Det finns många olika typer av studier, allt från studiecirklar, som i rättspraxis har bedömts vara hobbyverksamhet³⁹, till studier på forskarnivå. Idag finns det också flera olika former för utbildningarnas upplägg. Med tanke på den tilltagande digitaliseringen är det inte osannolikt att den utvecklingen kommer att fortsätta.

³⁹ Länsrätten i Gotlands län, mål nr 436-09.



8 Uppföljning

Hotell- och restauranganställdas, Fastighets och Akademikernas arbetslöshetskassor ska senast den 27 mars 2020 skriftligt redogöra för IAF vilka åtgärder de har vidtagit för att komma till rätta med de brister där IAF lämnat anmärkningar och kritik.



9 Käll- och litteraturförteckning

Författningar

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Skollag (2010:800).

Förvaltningslag (2017:900).

Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo).

Offentligt tryck

Proposition 1996/1997:107. *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.*

IAF:s rapporter

IAF rapport 2016:15. *Arbetslöshetsersättning under tid med studier.*

Rättsfallsregister

Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 4692-18 E.

Kammarrätten i Jönköping mål nr 3639-13.

Kammarrätten i Göteborg mål nr 5498-15.

Kammarrätten i Sundsvall mål nr 2687-08.

Kammarrätten i Stockholm mål nr 4067-19.

Länsrätten i Gotlands län mål nr 436-09.

Annat material

Justitieombudsmannens beslut den 20 april 2009, dnr 6048-2008.

Sveriges a-kassor. Handläggargröd *Ersättning från a-kassan och utbildning.*
Version 2.0, 2017-12-11.



10 Bilagor

10.1 Enkät till arbetslöshetskassorna

Enkät om arbetslöshetsersättning under tid med studier

1. Har ni egna rutiner, utöver Sveriges a-kassors handläggarstöd, som ni använder vid handläggningen av ärenden där den sökande vill studera med bibehållen arbetslöshetsersättning?

- a. Ja
- b. Nej

1b. Ni har svarat att ni har egna rutiner som ni använder vid handläggningen av ärenden. Vänligen bifoga rutinerna eller beskriv era rutiner i kommentarsfältet nedan.

Olika typer av studier

2. Skulle ni bevilja en sökande att studera med bibehållen arbetslöshetsersättning enligt 14 § ALFFo för följande typer av utbildningar?

	Ja	Nej	Vet ej
A. Heltidsstudier om 30 högskolepoäng			
B. Heltidsstudier om 7,5 högskolepoäng			
C. Studier där det finns ett avtal om anställning vid avslutad utbildning, till exempel bussförarutbildning			
D. Svenska för invandrare (sfi)			
E. egenfinansierad körkortsutbildning för personbil			
F. En termins heltidsstudier på Yrkeshögskola			

3. Hur bedömer ni vad som är en omfattning om 50 procent för sfi-studier?

- A. Vi utgår alltid från den procentuella omfattning som studieanordnaren uppgett
- B. Vi har en egen definition för omfattningen
- C. Annat

3a. Beskriv er definition av sfi-studier på 50 procent.

3b. Ni har svarat annat. Beskriv hur ni gör er bedömning.



4. En sökande ansöker om att få studera sfi med bibehållen arbetslöshetsersättning. Av de uppgifter ni fått från studieanordnaren framgår att studierna är på 17 timmar i veckan, och omfattningen 50 procent. Anordnaren kan inte ge fler uppgifter. Vilket beslut fattar ni? Utgå från att den sökande i övrigt uppfyller villkoren för studier.

- A. Vi beviljar ansökan
- B. Vi avslår ansökan
- C. Vi har inte haft ett liknande ärende
- D. Annat

4a. Beskriv hur ni resonerar kring det beslut som ni fattar för den sökande i fråga 4 och ange vilken bestämmelse ni använder er av.

4b. Beskriv hur ni resonerar kring det beslut som ni fattar för den sökande i fråga 4.

4c. Ni har svarat annat. Beskriv hur ni hanterar ärendet.

Utredning av studiestöd

5. Utreder ni om den sökande har beviljats studiestöd innan ni fattar beslut om att få studera med bibehållen arbetslöshetsersättning?

- A. Ja, enbart genom de uppgifter som den sökande lämnar i ansökningsblanketten
- B. Ja, genom en sökning i kontrollrutinen
- C. Ja, annat sätt
- D. Nej, vi utreder inte detta innan vi fattar beslutet

5a. (Följdfråga till alternativ C) Beskriv hur ni gör:

6. Kontrollerar ni efter avslutad studieperiod om den sökande har fått studiestöd under studietiden?

- A. Ja, genom de uppgifter som den sökande lämnar
- B. Ja, genom en sökning i kontrollrutinen
- C. Ja, annat sätt
- D. Nej, vi kontrollerar inte om studiestöd har betalats ut för studietiden

6a. (Följdfråga till alternativ C) Beskriv hur ni gör:



Studier som överstiger 20 veckor

7. Vilket beslut fattar ni vid en ansökan om studier som ska pågå under en längre tid än 20 veckor? Utgå från att den sökande i övrigt uppfyller villkoren för studier.

- A. Beviljar ersättning studievecka 1-20
- B. Avslår ersättningsrätten från studievecka 1
- C. Annat

7a. Ni har svarat annat. Beskriv hur ni hanterar ärendet.

8. En sökande har studerat och fått arbetslöshetsersättning i 20 veckor för en utbildning som pågår i 23 veckor. Vad gör ni när den 21:a veckan infaller? Utgå från att den sökande fortsätter att ansöka om ersättning även den 21:a veckan.

- A. Utreder om den sökande fortsätter att studera och betalar ut ersättning som vanligt under tiden
- B. Avslår rätten till arbetslöshetsersättning
- C. Fattar ett beslut om att provisoriskt innehålla ersättning och utreder om den sökande fortsätter att studera
- D. Vi vidtar inga åtgärder
- E. Annat

8a. Ni har svarat annat. Beskriv hur ni hanterar ärendet.

Beräkning av studieperiod

I följande frågor vill vi veta hur ni beräknar dagar eller veckor med studier. Utgå från att den sökande begär arbetslöshetsersättning för fem dagar i veckan under hela perioden.

9. En sökande har beviljats att studera på deltid enligt 15 § ALFFo för en utbildning som pågår under perioden 1 maj–1 oktober. Av studieintyget framgår att studieanordnaren har stängt under 4 veckor i juli. Hur beräknar ni studieperioden?

- A. De 4 veckorna i juli räknas som studieveckor
- B. De 4 veckorna i juli räknas inte som studieveckor



C. Annat

9a. Ni har svarat annat. Hur beräknar ni studieperioden?

10. En sökande har beviljats arbetslöshetsersättning enligt 15 § ALFFo jämsides en utbildning som pågår under perioden 30 oktober-20 januari. Av studieintyget framgår att det är uppehåll i två veckor under jul och nyår. Hur beräknar ni studieperioden?

- A. De 2 veckorna under uppehållet räknas som studieveckor
- B. De 2 veckorna under uppehållet räknas inte som studieveckor
- C. Annat

10a. Ni har svarat annat. Hur beräknar ni studieperioden?

11. En sökande har beviljats arbetslöshetsersättning enligt 14 § ALFFo jämsides en utbildning som kräver närvaro 2 dagar i veckan under en period om 3 veckor. Kursen kräver inga självstudier. Hur beräknar ni dagarna i studieperioden?

- A. Vi räknar 2 dagar med studier per vecka
- B. Vi räknar 5 dagar med studier per vecka
- C. Vi har inte haft ett sådant ärende
- D. Annat

11a. Ni har svarat annat. Hur beräknar ni dagarna i studieperioden?

12. Räknar ni in studier som pågår på en lördag eller söndag i studieperioden?

- A. Ja
- B. Nej
- C. Vi har inte haft något sådant ärende
- D. Annat

12a. Ni har svarat annat. Hur beräknar ni studieperioden?

Bedömningar i ärenden om heltidsstudier enligt 16 § ALFFo

13. Har ni under det senaste året fattat beslut om heltidsstudier enligt 16 § ALFFo?

- A. Ja



B. Nej

14. Påverkas ert beslut av om den sökande har haft frånvaro från arbetet under de 15 veckorna som han eller hon har studerat jämsides med arbetet?

- A. Ja
- B. Ja, i vissa fall
- C. Nej
- D. Vi har inte haft ett sådant ärende

14a. (Följdfråga till alternativ A och B) Beskriv på vilket sätt den sökandes frånvaro påverkar er bedömning?

15. Har ni satt en gräns för hur långt tillbaka i tiden de 15 veckorna med studier och heltidsarbete kan ligga för att ni ska bevilja ansökan?

- A. Ja
- B. Nej
- C. Annat

15a. (Följdfråga till alternativ A) Beskriv vad ni har för gräns?

15b. Ni har svarat annat. Beskriv hur ni resonerar.

16. Beviljar ni studier enligt 16 § ALFFo för en utbildning som överstiger 50 procent, men understiger 100 procent? Utgå från att den sökande i övrigt uppfyller villkoren för heltidsstudier och inte tidigare har studerat under tid med arbetslöshetsersättning.

- A. Ja
- B. Nej
- C. Vi har inte haft ett sådant ärende
- D. Annat

16a. Motivera varför ni beviljar ansökan.

16b. Motivera varför ni avslår ansökan.

16c. Ni har svarat annat. Beskriv hur ni hanterar ärendet.



17. Vilka påståenden anser ni stämmer med hur 16 § ALFFo tillämpas på din kassa?

	Ja	Nej	Vet ej
A. Utbildningen ska ha bedrivits under en sammanhängande period om minst 15 veckor jämsides ett heltidsarbete			
B. Den sökande ska ha arbetat heltid under en sammanhängande period om minst 15 veckor jämsides med heltidsstudierna			
C. Timanställningar kan räknas som heltidsarbete om de uppgår till en viss omfattning			
D. Vi begär in betyg eller motsvarande dokument som visar att den sökande har klarat av studierna			

Kommentar:

Flera typer av studieärenden inom samma ersättningsperiod

18. En sökande, som under samma ersättningsperiod har studerat i 15 dagar enligt 14 § ALFFo, ansöker om att studera på deltid enligt 15 § ALFFo. Vilket beslut fattar ni? Utgå från att den sökande uppfyller villkoren i 15 § ALFFo.

- A. Vi beviljar ansökan oavsett vilka studier det handlar om.
- B. Vi beviljar ansökan om det inte är samma studier som den sökande studerat enligt 14 § ALFFo.
- C. Vi avslår ansökan.
- D. Vi har inte haft något sådant ärende.
- E. Annat

18a. Ni har svarat annat. Beskriv vilket beslut ni fattar.

Kommentarer:

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

