

Uttalanden om tre a-kassors tillgänglighet och service under coronapandemin

Beslutet i korthet: Beslutet behandlar tre anmälningar mot olika a-kassor: Unionens arbetslöshetskassa, Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa och Arbetslöshetskassan Alfa. Ärendena gäller svårigheterna för enskilda att komma fram per telefon och att få svar på meddelanden under april–september 2020.

Förvaltningslagens bestämmelser om service och tillgänglighet är vägledande för a-kassorna vid handläggningen av ersättningsärenden. Coronapandemin förde med sig att a-kassorna hade en mycket hög arbetsbelastning under den aktuella perioden. Den innebar stora utmaningar för a-kassorna att vara tillgängliga och att tillhandahålla den service som normalt kan förväntas.

I beslutet uttalar JO bl.a. att ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är en försörjningsförmån som ofta har en avgörande betydelse för den enskilde. Att tillgängligheten i praktiken upphör, t.ex. genom orimliga väntetider eller uteblivna svar, är oacceptabelt även under perioder av mycket hög arbetsbelastning.

JO konstaterar att tillgängligheten per telefon varit begränsad hos de tre a-kassorna. Situationen förbättrades dock mot slutet av den granskade perioden och JO uttalar därför ingen kritik i den delen.

Anmälningarna till JO rör också klagomål på att a-kassorna över huvud taget inte har besvarat sådana meddelanden som innehållit frågor. Utredningen av anmälningarna mot Unionens arbetslöshetskassa och Arbetslöshetskassan Alfa bekräftar detta.

Dessa a-kassor kan därför inte undgå kritik för bristande tillgänglighet och service. JO uttalar ingen kritik mot Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa.

Bakgrund

Efter utbrottet av coronapandemin 2020 fick JO in flera anmälningar där enskilda klagade på att det var svårt att komma fram till a-kassorna per telefon. Några anmälningar rörde även dröjsmål med att få svar på e-post och meddelanden som skickats via digitala tjänster på a-kassornas webbplatser.

Jag har valt att utreda tre sådana ärenden och bl.a. låtit de berörda a-kassorna göra generella uttalanden om sin tillgänglighet per telefon, e-post och digitala tjänster under perioden april–september 2020.

Anmälningarna

I en anmälan till JO den 27 augusti 2020 klagade AA på Unionens arbetslöshetskassa (Unionen). AA uppgav bl.a. följande:

Han har skrivit tio meddelanden till a-kassan men får inget svar. A-kassans öppettider är kl. 9.00–11.30. Han ringer nästan varje dag mellan kl. 08.55 och 11.40. Sannolikt har a-kassan ingen bemanning, eftersom han möts av svaret: ”Just nu är det många som ringer, var god försök senare”.

I en anmälan till JO den 31 augusti 2020 klagade BB på Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa (HRAK). BB uppgav bl.a. följande:

Hon har försökt få tag på a-kassans handläggare. De svarar inte i telefon och inte heller på meddelanden. Vid ett tillfälle fick hon kontakt med en chef, men han svarar inte längre i telefon.

I en anmälan till JO den 9 september 2020 klagade CC på Arbetslöshetskassan Alfa (Alfakassan). CC uppgav bl.a. följande:

Det går inte att ringa till a-kassan. En automatisk telefonsvarare meddelar att det är många som ringer och att a-kassan därför inte kan svara just nu. Det tar cirka en månad att få svar på e-post.

Utredning

JO begärde att Unionen, HRAK och Alfakassan skulle yttra sig över det som förts fram i respektive anmälan samt besvara ett antal frågor.

Efter en genomgång av remissvaren begärde JO att a-kassorna skulle förtydliga och utveckla dessa. Unionen, HRAK och Alfakassan lämnade därefter varsitt kompletterande remissvar.

AA, BB och CC fick tillfälle att kommentera respektive remissvar.

Rättslig reglering

JO:s granskning avser i första hand att kontrollera att myndigheters handläggning sker i enlighet med förvaltningslagen (2017:900), FL, och de andra regelverk som styr den formella hanteringen av ärenden. Vid bedömningen av vad som ska krävas av myndigheterna i det här avseendet bör vikt läggas vid FL:s primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. I propositionen till FL uttalades att en moden förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.).

A-kassorna är inte myndigheter och står därför endast under JO:s tillsyn till den del verksamheten omfattar myndighetsutövning. Som JO tidigare uttalat kan enskildas kontakter med en a-kassa i fråga om ersättningsärendena hänföras till myndighetsutövningen (se t.ex. JO 2007/08 s. 231).

Även om inte a-kassorna omfattas av bestämmelserna i FL har det sedan många år varit JO:s uppfattning att den lagens bestämmelser bör vara vägledande för a-kassorna i den myndighetsutövande verksamheten. Det pågår dessutom ett lagstiftningsarbete som syftar till att FL i vissa fall ska göras direkt tillämplig vid handläggningen hos en a-kassa (se Ds 2021:24).

Enligt 6 § FL ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

För att enskilda ska kunna ta till vara sina intressen krävs naturligtvis att det på ett smidigt sätt går att kontakta a-kassan t.ex. för att få svar på frågor. Skyldigheten att vara tillgänglig är på så sätt nära sammankopplad med serviceskyldigheten. Mot denna bakgrund är både 6 § och 7 § första stycket FL vägledande för a-kassorna vid handläggningen av ersättningsärendena.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Utbrottet av coronapandemin förde med sig att a-kassornas ärenden ökade markant under en kort tid. Fler ansökningar ledde i sin tur till att fler än normalt ringde och skickade meddelanden till a-kassorna. För att möta det ökade ärendeinflödet omfördelade a-kassorna personal och prioriterade därigenom handläggningen av ärenden. Den ansträngda situationen innebar sammantaget att det var mycket svårt för a-kassorna att vara tillgängliga och att tillhandahålla den service som normalt kan förväntas.

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är en försörjningsförmån som ofta har en avgörande betydelse för den enskilde. Det är därför av stor vikt att sådana ärenden handläggs effektivt och att beslut fattas inom rimlig tid. En sådan handläggning förutsätter att den enskilde på ett snabbt och enkelt sätt kan kommunicera med a-kassan under handläggningen. Fungerande service och tillgänglighet har också betydelse för att enskildas förtroende för a-kassorna ska upprätthållas och ingår dessutom i grunderna för en god förvaltning. Att tillgängligheten i praktiken upphör, t.ex. genom orimliga väntetider eller uteblivna svar, kan inte godtas ens under perioder av mycket hög arbetsbelastning.

Med dessa generella kommentarer övergår jag nu till min bedömning av de granskade ärendena.

Telefon

I remissvaren har a-kassorna redogjort för statistik över längden på de väntetider som gällde för att komma fram per telefon. Statistiken är redovisad på olika sätt. Det är därför inte möjligt att göra direkta jämförelser. Hos samtliga tre a-kassor tycks det dock ha funnits en begränsning i tillgängligheten

per telefon, särskilt i början av den granskade perioden. Jag noterar t.ex. att Alfakassans genomsnittliga väntetid var 19 minuter i april 2020 och att den hade minskat till 1 minut i september 2020.

Till skillnad från HRAK och Unionen har Alfakassan inte redovisat andelen besvarade samtal. Det framgår därmed inte om Alfakassan har tagit emot och besvarat alla telefonsamtal, vilket är avgörande för att få en bild av tillgängligheten per telefon. Alfakassans remissvar är generellt sett inte tillräckligt utförliga för att det ska vara möjligt att dra säkra slutsatser om tillgängligheten, bl.a. eftersom de till stor del innehåller tabeller utan någon förklarande text. Det har försvårat min granskning och det är något som jag ser allvarligt på.

Vad gäller andelen besvarade samtal noterar jag särskilt att Unionen hade en genomsnittlig svarsfrekvens på endast 27,3 procent. Det kan jämföras med 97 procent under samma period året före. HRAK har presenterat sin statistik månadsvis. Av den framgår att HRAK besvarade 69–93 procent av alla samtal under perioden.

Unionen har uppgett att det hela tiden har varit möjligt att komma fram per telefon men har i sina remissvar inte gjort någon analys av orsaken till den låga andelen besvarade samtal. Enligt min mening tyder den låga svarsfrekvensen på att det funnits omfattande svårigheter att nå Unionen per telefon. Unionen har redogjort för de åtgärder som vidtagits för att förbättra tillgängligheten per telefon. Såvitt framkommit började dessa åtgärder få avsedd effekt redan i september 2020. Jag anser mig därför kunna lämna den saken utan ytterligare kommentarer.

Unionen har även uppgett att a-kassan begränsade sina telefontider under den period som granskningen avser. Av remissvaren från HRAK och Alfakassan framgår inte om även de vidtagit liknande åtgärder. Jag har förståelse för att det under en avgränsad tid när det råder särskilda förhållanden kan anses nödvändigt med mindre generösa telefontider för att frigöra resurser till ärendehantering. Jag vill dock påminna om att det i en sådan situation är viktigt med tydlig information om hur och när a-kassan faktiskt kan nås.

Jag konstaterar sammantaget att tillgängligheten per telefon varit begränsad hos de tre a-kassorna. Situationen förbättrades dock mot slutet av den granskade perioden. Det finns därför inte tillräcklig anledning till kritik från min sida.

E-post och andra skriftliga meddelanden

Efter en genomgång av remissvaren är min bild att väntetiden för att få svar skriftligen inte har påverkats negativt i samma utsträckning som möjligheten att komma fram per telefon, även om statistiken i vissa fall avviker negativt någon enstaka månad.

Vissa av anmälningarna till JO har också rört klagomål på att a-kassorna över huvud taget inte har besvarat meddelanden. Av Alfakassans remissvar med

bilaga framgår att CC inte har fått svar på alla meddelanden som hon har skickat till a-kassan med frågor. Alfakassan har inte gett någon förklaring till detta. Även Unionen har bekräftat att AA inte har fått svar på samtliga meddelanden och att det inte finns några tjänsteanteckningar som visar att han blivit uppringd eller fått svar på annat sätt. HRAK har uppgett att alla meddelanden från BB, med ett undantag, har besvarats senast nästkommande arbetsdag. I det fallet HRAK inte svarade BB hade hon samma dag fått svar på en i stort sett likalydande fråga.

Med hänsyn till de speciella omständigheter som rådde under den granskade perioden får de längre svarstiderna godtas. Som jag uttalat ovan är det däremot inte acceptabelt att en a-kassa, ens under förhållanden som de här aktuella, helt upphör med att besvara inkomna frågor. Unionen och Alfakassan kan därmed inte undgå kritik för bristande tillgänglighet och service i sina kontakter med AA och CC. Däremot finns det inte skäl till kritik mot HRAK.

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till några åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendena avslutas.