

Unionens och Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassor får kritik för bristande tillgänglighet och service

Beslutet i korthet: Under 2023 kom det in flera anmälningar till JO som handlade om tillgänglighet och service hos a-kassor. JO har valt att utreda två av dem och att främst göra generella uttalanden.

Både Unionens och Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa har haft problem med hög arbetsbelastning och långa handläggningstider under en längre period, vilket har medfört att de bl.a. har begränsat tillgängligheten via telefon för att frigöra resurser till ärendehandläggningen.

JO uttalar att det är a-kassornas uppgift att se till att det finns en beredskap både för att besvara samtal och skriftliga meddelanden och för att handlägga ärenden inom en rimlig tid. JO anser att det saknades sådana speciella omständigheter under den granskade perioden som gör att de krav som normalt ställs på en a-kassas tillgänglighet och service tillfälligt kunde sättas åt sidan. En fullgod tillgänglighet och service skulle därför ha tillhandahållits av arbetslöshetskassorna under den perioden.

JO uttalar också att det är viktigt att en a-kassa är både nåbar och anträffbar via telefon, vilket innebär att väntetiderna ska vara rimliga, att en stor andel av samtalen ska besvaras och att telefontiderna ska vara tillräckliga. JO konstaterar att a-kassorna inte nådde upp till detta under den granskade perioden. A-kassorna har dessutom begränsat möjligheten att få prata med ordinarie handläggare och att få svar på frågor om specifika ärenden via telefon. Med anledning av det uttalar JO att den som kontaktar en a-kassa via telefon måste kunna förvänta sig att få svar på frågor om ett enskilt ärende och inte enbart allmänna frågor. Det är inte heller godtagbart att hänvisa enskilda som har vissa frågor att ta kontakt på annat sätt än via telefon.

Anmälningarna

I en anmälan till JO den 22 augusti 2023 klagade AA på Unionens arbetslöshetskassa (Unionen) och framförde bl.a. att det hade dröjt att få svar på skriftliga meddelanden och att hans samtal hade fallit ur telefonkön (dnr 6693-2023).

I en anmälan till JO den 29 augusti 2023 klagade BB på Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa (Kommunal) och framförde bl.a. att det inte hade varit

möjligt att ringa a-kassan, utan att det enda sättet att få kontakt varit via skriftliga meddelanden eller en chattrobot (dnr 6944-2023).

Utredning

JO hämtade inledningsvis in uppgifter från Unionens och Kommunals webbplatser samt handlingar som a-kassorna lämnat in till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Därefter begärde JO att a-kassorna skulle yttra sig över sin tillgänglighet och service och besvara vissa frågor.

Unionen och Kommunal redogjorde i sina yttranden för hur väntetiderna hade sett ut för att komma fram på telefon respektive få svar på skriftliga meddelanden under perioden april–september 2023. A-kassorna beskrev också hur stor andel av de inkommande telefonsamtalen som hade besvarats under perioden.

Unionen uppgav därutöver att flera åtgärder hade vidtagits för att förbättra tillgängligheten. Den enskilt viktigaste åtgärden var att förkorta handläggningstiderna, vilket kommer att resultera i ett minskat antal kontakter. A-kassan har fortfarande utmaningar när det gäller tillgänglighet via telefon men har försökt behålla telefontiden så intakt som möjligt. Handläggarnas telefontid har dock kortats ned med en timme per dag. Unionen uppgav vidare att AA:s skriftliga meddelanden huvudsakligen hade besvarats inom kort tid. Svarstiderna hade varierat mellan ett och sju dygn. När det gäller AA:s telefonkontakter stämmer det att a-kassan vid vissa tillfällen hade problem med att samtal föll ur telefonkön.

Kommunal uppgav i sitt yttrande att a-kassan under 2023 kämpade med långa handläggningstider. Problemen beror främst på det nya ärendehanteringssystemet som inte svarat upp till förväntningarna. För att styra om så mycket resurser som möjligt till att handlägga ärenden har telefontiderna minskats till enbart två timmar per dag. Telefontiderna kan för närvarande inte utökas utan att det skulle få en negativ påverkan på handläggningstiderna. När det gäller anmälan från BB uppgav Kommunal att det stämmer att det var svårt att nå a-kassan via telefon under den aktuella perioden eftersom telefontiderna hade begränsats. De skriftliga meddelanden som BB skickade har dock besvarats.

AA och BB fick möjlighet att kommentera respektive yttrande.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

A-kassorna är inte myndigheter men står under JO:s tillsyn till den del verksamheten omfattar myndighetsutövning. JO har sedan många år ansett att bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900), FL, bör vara vägledande för a-kassorna i den myndighetsutövande verksamheten. Det pågår dessutom ett lagstiftningsarbete som syftar till att a-kassorna ska tillämpa förvaltningslagen (se prop. 2023/24:128 s. 341).

En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda. Myndigheten ska se till att kontakterna blir smidiga och enkla och utan dröjsmål lämna sådan hjälp att den enskilde kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Detta framgår av 6 och 7 §§ FL.

Arbetslöshetsersättning är en försörjningsförmån som ofta har en avgörande betydelse för de enskilda. Jag har tidigare uttalat att a-kassornas handläggning av sådana ärenden förutsätter att den enskilde på ett snabbt och enkelt sätt kan kommunicera med a-kassan under handläggningen, för att bl.a. få svar på frågor. Att tillgängligheten i praktiken upphör, t.ex. genom orimliga väntetider eller uteblivna svar, kan inte godtas ens under perioder av mycket hög arbetsbelastning. Under en avgränsad tid när det råder särskilda förhållanden kan det däremot vara nödvändigt med bl.a. mindre generösa telefontider och längre svarstider för skriftliga meddelanden i syfte att frigöra resurser till ärendehantering. Så ansåg jag vara fallet under coronapandemin (se JO:s beslut den 19 maj 2022, dnr 6485-2020 m.fl.).

Under 2023 kom det in flera anmälningar till JO som handlade om tillgänglighet och service hos a-kassor. Jag har valt att utreda de två nu aktuella ärendena och att främst göra generella uttalanden i dessa frågor.

Kravet på tillgänglighet

Av utredningen framgår att Unionen och Kommunal har haft problem med hög arbetsbelastning och långa handläggningstider under en längre period, vilket enligt a-kassorna bl.a. beror på att de har infört ett nytt ärendehanteringssystem. Båda a-kassorna har vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna samtidigt som tillgängligheten via telefon har begränsats för att frigöra resurser till ärendehandläggningen.

Vid myndighetsutövning får som regel inte ett intresse tas till vara på bekostnad av ett annat. Det är a-kassornas uppgift att se till att det finns en beredskap både för att besvara samtal och skriftliga meddelanden och för att handlägga ärenden inom en rimlig tid. A-kassornas nuvarande problem med långa handläggningstider har funnits länge, och de angivna orsakerna till detta kan inte anses vara extraordinära. Jag anser alltså att det saknades sådana speciella omständigheter under den granskade perioden som gör att de krav som normalt ställs på en a-kassas tillgänglighet och service tillfälligt kunde sättas åt sidan. En fullgod tillgänglighet och service skulle därför ha tillhandahållits av arbetslöshetskassorna mellan april och september 2023.

Telefon

En a-kassa behöver vara tillgänglig för enskilda på flera sätt. Även om många kan föredra att kontakta a-kassan digitalt finns det andra som behöver eller föredrar kontakt via telefon. Det är därför viktigt att en a-kassa är både nåbar och anträffbar på det sättet, vilket även innebär att väntetiderna ska vara rimliga,

att en stor andel av samtalen ska besvaras och att telefontiderna ska vara tillräckliga.

Av utredningen framgår att både Unionen och Kommunal har haft problem med långa väntetider i telefonkön och att de tidvis har begränsat sina telefontider. Alla telefonsamtal har heller inte besvarats.

Unionen besvarade under den granskade perioden, april–september 2023, i genomsnitt lite färre än hälften av de inkommande telefonsamtalen. A-kassan hade också tekniska problem som medförde att vissa samtal föll ur telefonkön. Vid de samtal som besvarades var väntetiden i genomsnitt ungefär fem minuter. Unionen hade visserligen telefontid under närmare fem timmar per dag, men för den som ville ringa för att prata om ett pågående ärende fanns det endast möjlighet till det under en timme per dag. Enligt Unionen kunde dock flertalet frågor som var kopplade till enskilda ärenden besvaras av annan personal än ordinarie handläggare under ytterligare en timme.

Kommunal besvarade under samma period i genomsnitt ungefär 35 procent av telefonsamtalen. Andelen besvarade samtal varierade stort under perioden och uppgick till mellan 20 och 85 procent. Väntetiderna för de besvarade samtalen uppgick till ungefär 20 minuter i genomsnitt men var som längst över 40 minuter i snitt. A-kassan hade telefontid två timmar per dag men informerade på sin webbplats om att handläggare inte skulle finnas tillgängliga under telefontiden och att endast allmänna frågor skulle besvaras. De som hade frågor om enskilda ärenden hänvisades till att ta kontakt genom skriftliga meddelanden i stället.

Det är bekymmersamt att båda a-kassorna besvarade en så pass låg andel av de inkommande telefonsamtalen under den granskade perioden. Kommunal hade utöver det orimligt långa väntetider för de samtal som ändå besvarades. Detta visar tydligt att a-kassornas telefontider inte var tillräckligt väl tilltagna för att möta det behov av tillgänglighet som uppenbart fanns hos de enskilda.

Båda a-kassorna har dessutom begränsat möjligheten att få prata med ordinarie handläggare och att få svar på frågor om specifika ärenden via telefon. Serviceskyldigheten gäller visserligen a-kassan som sådan och inte varje enskild handläggare. En enskild kan alltså inte kräva att en fråga ska besvaras av en viss person, utan detta avgörs av a-kassan (jfr t.ex. JO:s beslut den 31 mars 2021, dnr 5347-2019). Den som kontaktar en a-kassa via telefon måste dock kunna förvänta sig att få svar på frågor om ett enskilt ärende och inte enbart allmänna frågor, oavsett vilken personalkategori som besvarar samtalen. Det är exempelvis inte godtagbart att, som Kommunal har gjort, hänvisa enskilda som har vissa frågor att ta kontakt på annat sätt än via telefon.

Skriftliga meddelanden

Tiden för att få svar på skriftliga meddelanden uppgick under den granskade perioden för både Unionen och Kommunal till ungefär två dagar i genomsnitt,

vilket får anses vara godtagbart. Det framgår dock att AA vid tre tillfällen under handläggningen av sitt ärende fick vänta uppemot en vecka på svar från Unionen. En så lång svarstid är inte acceptabel. Jag vill även framhålla att när enbart genomsnittstider anges, riskerar det att ge en missvisande bild, genom att långa svarstider kan komma att accepteras av a-kassan så länge tillräckligt många och korta svarstider väger upp (se JO:s beslut den 19 december 2019, dnr 3555-2019).

Avslutande kommentarer

Jag kan alltså konstatera att Unionen och Kommunal brast i tillgänglighet och service under den granskade perioden, och de förtjänar kritik för detta.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendena ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendena avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom har föredragit ärendena och byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.