

Arbetsmarknadsdepartementet

103 33 Stockholm

Framställning om ändringar i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Sammanfattning

Försäkringskassan föreslår ändringar i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, FEA. Förslagen innebär att myndigheten får fortsatt möjlighet att ändra felaktiga beslut till den enskildes nackdel, om ersättningen ännu inte har betalats ut.

Bakgrund

Arbetsförmedlingen anvisar personer till arbetsmarknadspolitiska program och Försäkringskassan beslutar om och betalar ut ersättning i form av bland annat aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning enligt FEA.

Om en programdeltagare missköter sina åtaganden, till exempel genom att avvisa ett erbjudet arbete, ska Arbetsförmedlingen besluta om avstängning från rätten till ersättning. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet. Om Försäkringskassan i en sådan situation har beslutat om ersättning för dagar som omfattas av avstängningen, men ersättningen ännu inte har betalats ut, ändrar Försäkringskassan som regel sitt beslut före utbetalningen för att förhindra att ett för högt belopp betalas ut. Försäkringskassan ändrar cirka 95 000 beslut om ersättning per år på grund av att Försäkringskassan underrättas om avstängningsbeslutet efter att slutligt beslut om ersättning har fattats. Därtill ändras ca 1 500 beslut per år av andra orsaker. En sådan orsak kan vara att en programdeltagare hör av sig till Försäkringskassan efter att slutligt beslut om ersättning har fattats, men innan ersättningen har betalats ut, och meddelar att hen felaktigt angett att hen deltog i programmet när hen egentligen var frånvarande på grund av sjukdom.

Enligt nuvarande regelverk får Försäkringskassan inte ändra ett beslut till den enskildes nackdel, om det gäller en förmån som har förfallit till betalning. Periodiserade förmåner, som till exempel omvårdnadsbidrag och bostadsbidrag, förfaller till betalning den dag i månaden som förmånen betalas ut, det vill säga en bestämd utbetalningsdag. Ett felaktigt beslut om periodiserad förmån kan följaktligen ändras före utbetalningsdagen. När det gäller dagersättningar, till exempel sjukpenning och tillfällig föräldrapenning, följer av äldre praxis att om en beviljad förmån avser förfluten tid och redan då skulle ha varit tillgänglig för lyftning, förfaller ersättningen till betalning när beslutet meddelas (se RÅ 2004 ref. 47 och där gjorda hänvisningar, samt FÖD 1995:11). Försäkringskassans rutiner vid utbetalning av dagersättningar har förändrats i takt med utvecklingen och tillgängligheten av

bland annat digital teknik. Dagersättningar utbetalas inte längre löpande av Försäkringskassan, utan vid i förväg bestämda tidpunkter. Aktivitetsstöd och etableringsersättningar betalas till exempel ut i efterskott den 26:e varje månad. Försäkringskassan har därför ansett att en dagersättning ska anses förfallen till betalning den dag ersättningen betalas ut. Med uttrycket ”den dag ersättningen betalas ut” har Försäkringskassan ansett att det är tidpunkten som ersättningen blir tillgänglig för lyftning som avses. (Se Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2019:01 *Tidpunkten för när dagersättning förfaller till betalning.*)

Flera kammarrätter har i domar de senaste åren ansett att aktivitetsstöd, i enlighet med äldre praxis, förfaller till betalning när Försäkringskassan fattar beslut om att bevilja förmånen. Försäkringskassan har överklagat flera sådana avgöranden till Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, som inte har meddelat prövningstillstånd. Försäkringskassan inväntar för närvarande att frågan om prövningstillstånd ska avgöras i fyra mål.

Om den tolkning av rättsläget som kammarrätterna har gjort är korrekt innebär det att Försäkringskassan inte kan ändra ett beslut om ersättning enligt FEA i syfte att förhindra en felaktig utbetalning. Försäkringskassan blir då skyldig att betala ut ersättning även för dagar då det står klart att programdeltagaren saknar rätt till ersättning. Denna ersättning kan sedan behöva kvittas vid en senare utbetalning eller återkrävas. Förutom att en sådan hantering är ineffektiv och resurskrävande framstår den förmodligen också som svårförståelig för programdeltagarna, som utsätts för de olägenheter som kvittning och återkrav innebär.

Även om rättsläget är oklart vill Försäkringskassan redan nu ge in denna framställning om ändringar i FEA, eftersom frågan är av stor betydelse och Försäkringskassan inte anser att man kan invänta ett eventuellt avgörande från HFD. I det följande kommer Försäkringskassan därför att utgå från antagandet att den kammarrättspraxis som finns i frågan är korrekt.

Gällande rätt

Åtgärdssystemet i FEA

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har ett delat ansvar för åtgärdssystemet i FEA genom att Arbetsförmedlingen beslutar om varning och avstängning enligt 6 kap. 2, 3 och 4 §§ FEA och Försäkringskassan beslutar om vilka dagar som ska ingå i avstängningstiden (6 kap. 12 § första stycket första meningen och andra stycket FEA). När avstängning har beslutats ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet samt om grunden för avstängning och dagen då grunden för avstängning inträffade (6 kap. 12 § första stycket andra meningen FEA). Ärenden om varning eller avstängning ska prövas skyndsamt. Ett beslut om varning eller avstängning gäller omedelbart (6 kap. 14 § FEA).

Ändring och kvittning

Av 11 kap. 1 § FEA framgår bland annat att bestämmelserna om ändring i 113 kap. 3–6 §§ socialförsäkringsbalken (SFB), tillämpas på Försäkringskassans beslut enligt förordningen. Därutöver finns en särskild ändringsbestämmelse i 11 kap. 2 § FEA som anger att Försäkringskassan ska ändra ett beslut om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning som har blivit felaktigt på grund av

att ett beslut om avstängning har ändrats eller undanröjts. Någon ändring ska inte göras om det är till den enskildes nackdel.

Enligt 113 kap. 3 § SFB ska Försäkringskassan ändra ett beslut som inte har prövats av domstol, om beslutet 1. på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, 2. har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller 3. har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak. Beslutet ska ändras även om omprövning inte har begärts. Ändring behöver dock inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse. Enligt 113 kap. 5 § SFB får ett beslut inte ändras till den försäkrades nackdel med stöd av 113 kap. 3 § SFB när det gäller en förmån som har förfallit till betalning, och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

I 7 kap. 3 § FEA finns även en särskild kvittningsregel som föreskriver att om Arbetsförmedlingen har beslutat att stänga av en programdeltagare från rätt till ersättning enligt 6 kap, 2, 3 eller 4 § och Försäkringskassan redan har betalat ut ersättning för de dagar som omfattas av beslutet, får motsvarande belopp dras av vid en kommande utbetalning.

Överväganden och förslag

Försäkringskassans föreslår att FEA ändras på så sätt att hänvisningen till 113 kap. 5 § SFB tas bort och en bestämmelse införs som föreskriver att ändring med stöd av 113 kap. 3 § SFB till nackdel för den enskilde inte får göras när det gäller en ersättning som har betalats ut och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det. Försäkringskassan föreslår även att det införs en uttrycklig regel som innebär att myndigheten får ändra ett beslut om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning om Arbetsförmedlingen underrättar Försäkringskassan om ett beslut om avstängning efter det att Försäkringskassan har beslutat om ersättning, om ersättningen ännu inte har betalats ut.

Skälen för förslaget: Det förhållandet att Försäkringskassan inte kan ändra ett felaktigt beslut om ersättning enligt FEA före utbetalning, utan först måste betala ut ersättningen och sedan kvitta eller återkräva den, ter sig som svårbegripligt, ineffektivt och kostsamt. Eftersom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning är ersättningar för försörjning är det av särskild vikt att programdeltagarna, så långt det är möjligt, kan lita på att de får behålla den ersättning som Försäkringskassan har betalat ut. Försäkringskassan anser därför att ändringar bör göras i FEA så att Försäkringskassan får möjlighet att, under vissa förutsättningar, ändra ett beslut till nackdel för programdeltagaren innan ersättningen har betalats ut.

När det gäller frågan om hur ändringen bör utformas gör Försäkringskassan följande överväganden. Enligt förvaltningsrättsliga grundsatser gäller som huvudregel att ett gynnande beslut i ett ärende som gäller rätt till förmån av personlig eller ekonomisk art inte kan återkallas av beslutsmyndigheten. Undantag anses dock kunna göras dels när viktiga allmänintressen måste ges företräde framför den enskildes intresse av orubblighet, dels i vissa situationer när den enskilde av olika anledningar inte rimligen bör kunna hävda några berättigade förväntningar (prop. 2016/17:180 s. 219 f. och 232). Det är angeläget att de ändringar som görs inte urholkar dessa

förvaltningsrättsliga grundsatser. Ändringsförslagen utgår därför från den reglering kring ändring av beslut som idag finns i SFB och förvaltningslagen (2017:900), FL.

Behov av att ändra ett beslut enligt FEA till nackdel för programdeltagaren uppstår under perioden efter att slutligt beslut om ersättning fattats men innan ersättningen betalats ut. En ändring till nackdel för programdeltagaren kan inte göras under denna period med stöd av 113 kap. 3 § SFB så länge även bestämmelsen i 113 kap. 5 § SFB ska tillämpas. Detta medför till exempel att Försäkringskassan inte kan ändra ett beslut om en programdeltagare, efter att beslutet fattats men innan ersättningen betalats ut, meddelar att hen felaktigt angett att hen deltog i programmet. Försäkringskassan anser därför att hänvisningen till 113 kap. 5 § SFB bör tas bort i 11 kap. 1 § FEA och att särskilda begränsningar för Försäkringskassans möjlighet att ändra beslut införs i ett nytt andra stycke. Bestämmelsen bör föreskriva att ändring till nackdel för den enskilde inte får göras när det gäller en ersättning som har betalats ut och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det. Hänvisningen till övriga bestämmelser i 113 kap. påverkas inte av förslaget.

Även om hänvisningen till 113 kap. 5 § SFB tas bort är det osäkert om ett beslut om avstängning som Arbetsförmedlingen meddelat efter att Försäkringskassan fattat beslut om ersättning, kan betraktas som ett ursprungligt fel enligt 113 kap. 3 § första stycket 2 SFB (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juni 2022 i mål nr 2619–22). Avstängningsbeslutet skulle nämligen kunna betraktas som ett förhållande som tillkommit efter beslutet om ersättning. En särskild ändringsgrund bör därför införas för denna situation. För att undvika tillämpningssvårigheter bör grunden omfatta samtliga fall där Arbetsförmedlingen underrättat Försäkringskassan om ett beslut om avstängning och Försäkringskassan redan beslutat om ersättning för de dagar som omfattas av beslutet. Det avgörande ska vara tidpunkten då Försäkringskassan får underrättelsen från Arbetsförmedlingen, inte tidpunkten för beslutet om avstängning. För att regleringen inte ska urholka de förvaltningsrättsliga grundsatserna bör ett sådant beslut inte kunna fattas om ersättningen har betalats ut.

Om föreslagna ändringar införs kommer behovet av en kvittningsregel att kvarstå i de fall Arbetsförmedlingen underrättar Försäkringskassan om ett beslut om avstängning när Försäkringskassan redan har betalat ut ersättning för dagar som omfattas av beslutet. Eftersom kvittningsregeln i 7 kap. 3 § FEA är fakultativ, liksom den särskilda ändringsgrund som nu föreslås, bör den kvarstå oförändrad.

Sammantaget innebär föreslagna ändringar att ett beslut kommer att kunna ändras, under vissa förutsättningar, fram till att Försäkringskassan har betalat ut ersättningen. En sådan ordning är fördelaktig för såväl den enskilde som Försäkringskassan. Eftersom det är fråga om utvidgade möjligheter till ändring till nackdel för en enskild har stor vikt lagts vid de förvaltningsrättsliga grundsatserna. Föreslagna ändringar får anses vara proportionerliga och uppfylla kravet på förutsebarhet.

I bilaga till denna framställning finns förslag till ändring i 11 kap. 1 § och ny 2 a § FEA (Bilaga med författningsförslag).

Konsekvensutredning

Syftet med förslaget, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring

Syftet med förslaget är att förhindra felaktiga utbetalningar av ersättning som bland annat sker i situationer där Arbetsförmedlingen underrättar Försäkringskassan om ett beslut om avstängning av en programdeltagare efter att Försäkringskassan beslutat om ersättning, men innan ersättningen har betalats ut.

En alternativ lösning som har övervägts är att samtliga hänvisningar till ändringsbestämmelserna i SFB tas bort och att särskilda ändringsbestämmelser, som utgår från de grunder för ändring som finns i SFB och FL, införs i FEA. Vid valet av lösning bör beaktas att en hänvisning till de allmänna reglerna i SFB om ändring även fanns i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Mot denna bakgrund förespråkar Försäkringskassan att hänvisningen till SFB:s allmänna regler behålls i 11 kap. 1 § FEA, men med den ovan föreslagna ändringen. Ytterligare ett skäl för att välja denna lösning är att den kräver mindre omfattande ändringar i FEA.

Om föreslagna ändringar i FEA inte införs och HFD fastställer att aktivitetsstöd förfaller till betalning när beslut om ersättningen fastställs, kommer det att innebära att Försäkringskassan kommer att betala ut ersättning felaktigt för att sedan kvitta eller återkräva den.

Offentligfinansiella effekter

Konsekvenser för Försäkringskassans förvaltningskostnader

En stor andel av ärendena om ersättning enligt FEA handläggs maskinellt. För närvarande rör det sig om 38 procent av ärendena, men förväntningen är att mer än 60 procent av ärendena ska handläggas maskinellt i framtiden. Maskinell handläggning kräver mindre resurser än manuell handläggning.

När Försäkringskassan ändrar ett felaktigt beslut om ersättning kan rätt ersättning för de dagar som ansökan avser betalas ut till deltagaren på den av Försäkringskassan i förväg bestämda utbetalningsdagen. Ett sådant ändringsbeslut måste fattas manuellt, men en eventuell ansökan nästföljande månad kan handläggas maskinellt. Om ett för högt belopp betalas ut till programdeltagaren och den felaktiga utbetalningen ska hanteras genom kvittning eller återkrav innebär det däremot att handläggningen av nästkommande ansökan måste ske manuellt, vilket medför ett ökat resursbehov.

Om de föreslagna ändringarna inte genomförs skulle resultatet bli ett ökat resursbehov motsvarande cirka 30 årsarbetare för handläggningen av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning när de felaktiga utbetalningarna ska kvittas på efterkommande utbetalningar. Om Försäkringskassan inte kan kvitta beloppen utan i stället måste återkräva den felaktigt utbetalda ersättningen skulle mängden återkravsärenden öka med cirka 95 000 per år, vilket motsvarar cirka 80 årsarbetare.

Försäkringskassan har ännu inte hunnit analysera den ökade kostnaden hänförlig till att mängden kommunikeringsbrev, manuella beslutsbrev och telefonsamtal skulle komma att öka. En annan effekt som inte har analyserats är om kvittningarna kommer att öka mängden interimistiska beslut som Försäkringskassan behöver fatta för att den enskilde ska få pengar till den 26:e innevarande månad. Interimistiska beslut är dock allmänt kostsamma att hantera.

Risk för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

Om förslagen inte införs kommer antalet felaktiga utbetalningar av ersättning enligt FEA förmodligen att öka stort, se ovan.

Effekter för enskilda

Risken för att enskilda får felaktigt utbetald ersättning, som sedan kvittas eller återkrävs, minskar. Förslagen innebär att enskilda i högre utsträckning kan lita på att de får behålla utbetald ersättning. Detta är av särskild vikt eftersom det är fråga om ersättning för försörjning. Förslagen är i linje med barnets bästa eftersom de verkar för en förutsägbar försörjning för barnfamiljer.

Om förslagen inte införs kommer många fler programdeltagare att få beslut om återkrav. Återkraven gäller belopp som har utbetalats inklusive skatt, vilket innebär att deltagaren behöver betala tillbaka mer ersättning än vad hen har fått utbetalt.

Övriga konsekvenser

Om förslagen inte införs kan förtroendet för Försäkringskassan påverkas negativt, då det kommer att innebära att myndigheten inte stoppar utbetalningar, trots kännedom om att ersättningen är felaktig.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

De nya bestämmelserna bör träda i kraft så fort som möjligt. För att underlätta för Försäkringskassans verksamhet bör de träda i kraft den första dagen i en månad. Övergångsbestämmelsen bör utformas så att de nya bestämmelserna gäller vid ändring av beslut om ersättning som avser tid efter ikraftträdandet.

Övrigt

Försäkringskassan har överklagat flera kammarrättsavgöranden som gäller samma fråga till HFD. Frågan om prövningstillstånd har ännu inte avgjorts.

Beslut i detta ärende har fattats av tillförordnad rättschef Marie Axelsson i närvaro av avdelningschef Leif Höök. Föredragande har varit verksjuristen Emma Boman.

Försäkringskassan

Marie Axelsson

Emma Boman

Adress
Försäkringskassan
103 51 Stockholm
Webbplats
forsakringskassan.se

Telefonnummer
08-786 90 00

Organisationsnummer
202100-5521