

Mer trygghet och bättre försäkring

Del 2

*Slutbetänkande av
Parlamentariska socialförsäkringsutredningen*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:21

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.
Omslag: Elanders Sverige AB.
Fotograf: Pierre Mens / Øresundsbron
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24251-3

ISSN 0375-250X

Innehåll

Ordlista och förkortningar	33
Sammanfattning	47
1 Författningsförslag.....	93
1.1 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	93
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1407) om sjuklön	95
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	99
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	102
1.5 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110).....	103
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.....	107
2 Uppdraget och dess genomförande	109
2.1 Möten m.m.	110
2.1.1 Seminarier vid kommittémöten	110
2.1.2 Hearings	114
2.1.3 Referensgrupper.....	115
2.1.4 Resor och studiebesök.....	116
2.1.5 Vidtalade myndigheter, organisationer och forskare.....	117

2.1.6	Andra utredningar	117
2.1.7	Inkomna inlagor	118
2.2	Publikationer.....	118
2.2.1	Delbetänkanden.....	118
2.2.2	Underlagsrapporter	119
2.2.3	Underlagspromemorior	124
3	Nya förutsättningar i samhälle och arbetsliv	129
3.1	Inledning	129
3.2	Globaliseringens påverkan	130
3.3	Den samhällsekonomiska utvecklingen	131
3.3.1	Utveckling av BNP och BNP per sysselsatt.....	131
3.3.2	Socialförsäkringarnas finansiering och utgifter	132
3.3.3	Hushållens disponibla inkomster	135
3.3.4	Utvecklingen av förtroendet för socialförsäkringarna	137
3.4	Befolkningen blir allt äldre och friskare	139
3.4.1	Livslängdens utveckling.....	140
3.4.2	Utvecklingen av självs kattad hälsa	141
3.4.3	Dödlighet och dödsorsaker förändras.....	142
3.4.4	Bättre arbetsmiljö	143
3.4.5	Ökad försörjningsbörda	147
3.4.6	Den ekonomiska försörjningskvoten.....	148
3.4.7	En uthållig finansiering av välfärden	152
3.5	Stora förändringar på arbetsmarknaden	153
3.5.1	Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning.....	154
3.5.2	Utvecklingen av arbetskraftens sammansättning	168
3.5.3	Arbetsmarknaden fortfarande könsuppdelad.....	171
3.5.4	Utvecklingen av olika anställningsformer	173
3.5.5	Förändrad efterfrågan på arbetskraft	177
3.5.6	Företagen och företagandet.....	179
3.5.7	Arbetskraftens rörlighet	181
3.5.8	Grupper utanför arbetsmarknaden	185
3.6	Den långsiktiga utvecklingen av sjukfrånvaron	188
3.6.1	Internationell utblick	188

3.6.2	Ohälsotalet sjunker	189
3.6.3	Ökat inflöde i sjukförsäkringen.....	192
3.6.4	Sjukfallen varar allt längre	194
3.6.5	Fler sjukskrivna återgår i arbete.....	196
3.6.6	Tidsgränser i sjukförsäkringen.....	198
3.6.7	Utveckling av avslag och indragningar	199
3.6.8	Svårt förklara sjukfrånvarons variationer	200
3.6.9	Oklara samband mellan hälsoutveckling och sjukfrånvaro	201
3.7	Arbetskadornas utveckling	204
3.7.1	Arbetsolyckor	204
3.7.2	Anmälda arbetssjukdomar.....	205
3.7.3	Arbetskadorna i ett internationellt perspektiv.....	207
3.7.4	Ersätta arbetsolyckor och färdolycksfall från kollektivavtalad försäkring	208
3.7.5	Godkända arbetssjukdomar	210
3.7.6	Arbetsskadelivränta	210
3.7.7	Bifallsfrekvens och avslag för livräntor	212
3.7.8	Diagnoser	215
3.8	Arbetslöshetens utveckling	217
3.8.1	Arbetslöshetens utveckling över tid.....	218
3.8.2	Långtidsarbetslöshet och arbetslöshetsperiodernas längd	219
3.8.3	Arbetslösheten inom olika delgrupper.....	221
3.8.4	Arbetslöshetsersättningens täckningsgrad.....	225
3.8.5	Tid med ersättning.....	229
3.8.6	Ersättningsnivåer och ersättningsgrad för arbetslösa.....	230
4	Allmänna överväganden	235
4.1	Kommitténs utgångspunkter	235
4.2	Växande problem och nya förutsättningar.....	238
4.2.1	De övergripande problemen.....	238
4.2.2	Nya förutsättningar i samhälle och arbetsliv	240
4.2.3	Riskerna alltmer ojämnt fördelade	242
4.3	Socialförsäkringarnas huvuduppgifter	246

4.3.1	Vad vill medborgarna försäkra.....	246
4.3.2	Därför har vi socialförsäkringar	249
4.3.3	Ekonomisk trygghet, omställning och försörjningsskydd.....	252
4.4	Reformarbetets fortsatta inriktning	254
4.4.1	Vad bör prioriteras?	254
4.4.2	Hållbara socialförsäkringar	256
4.4.3	Successiva reformer	259
4.4.4	Avtalade försäkringar ska komplettera	261
4.4.5	Förutsägbarhet, rättssäkerhet och administrativ effektivitet.....	263
4.5	Prioriterade reformer	266
4.5.1	Förstärkt standardtrygghet.....	267
4.5.2	Bättre stöd för återgång i arbete.....	268
4.5.3	En långsiktigt hållbar sjukförsäkring	271
4.5.4	En mer rättssäker arbetsskadeförsäkring.....	274
4.5.5	En långsiktig modell för arbetslöshetsersättningen	276
4.5.6	Bättre försörjningsskydd för vissa grupper.....	281

DEL 1 Ett rättvisande inkomstunderlag

5	Bakgrund till ett rättvisande inkomstunderlag.....	287
5.1	Uppdraget enligt direktiven.....	287
5.2	Nuvarande regler	288
5.2.1	Sjukpenningsgrundande inkomst för anställda, SGI-A.....	288
5.2.2	Sjukpenningsgrundande inkomst för företagare, SGI-B	292
5.2.3	SGI vid förvärvsavbrott (SGI-skyddad tid).....	292
5.2.4	Hur samlas uppgifterna för beräkning av SGI in? ...	294
5.2.5	Arbetslöshetsförsäkringen.....	295
5.2.6	Hur samlas uppgifterna för beräkning av arbetslöshetsersättning in?	298
5.2.7	Kontrolluppgifter och skattedeklaration	300
5.2.8	Hur samlas kontrolluppgifter och skattedeklaration in?	302

5.3	Tidigare utredningar och förslag.....	305
5.3.1	Inkomstbegreppet i socialförsäkringarna.....	305
5.3.2	Insamlingen av uppgifter.....	306
5.4	Beräkningen av ersättning i andra länder.....	311
5.4.1	SGI.....	311
5.4.2	Arbetslöshetsförsäkringen	312
5.5	Precisionen i den sjukpenninggrundande inkomsten	314
6	Överväganden om ett rättvisande inkomstunderlag	321
6.1	Problem i nuvarande system	321
6.1.1	Kopplingen mellan avgifter och försäkringsskydd är otydlig	321
6.1.2	SGI.....	322
6.1.3	Arbetslöshetsförsäkringen	325
6.2	Utgångspunkter för en reform.....	327
6.3	Ett gemensamt inkomstbegrepp införs	328
6.4	Effektivare insamling av inkomstunderlag (e-inkomst)	330
6.4.1	Inkomstunderlag baserat på kontantprincipen	331
6.4.2	E-inkomst ersätter kontrolluppgift och arbetsgivardeklaration	332
6.4.3	Vem lämnar uppgift	333
6.4.4	Tidpunkt för inrapportering	333
6.4.5	Elektronisk inrapportering av inkomstunderlag.....	334
6.4.6	Den enskildes tillgång till uppgifterna	334
6.4.7	Användarnas tillgång till uppgifterna	335
6.4.8	Behandling av personuppgifter och sekretess hos användarna.....	339
6.4.9	Rättelser.....	341
6.5	Ramtid för förmåner som beräknas på e- inkomstuppgifter	342
6.5.1	Kort respektive lång ramtid	342
6.6	Införande i två etapper i socialförsäkringarna	345

6.7	En förenklad SGI-beräkning som komplement till nuvarande regelverk – Etapp 1.....	345
6.7.1	Förenklad beräkning	346
6.7.2	Regler för studerande.....	346
6.7.3	Regler för företagare i uppbyggnadsskede.....	347
6.8	Ett reformerat inkomstunderlag i socialförsäkringarna – Etapp 2	348
6.8.1	E-inkomst används som inkomstunderlag i alla situationer	348
6.8.2	Kvalifikationsvillkor.....	350
6.8.3	Varaktighetskravet	351
6.8.4	Efterskydd	352
6.8.5	Tim- och dagberäkning med faktiska inkomster	352
6.8.6	Undantag från ramtiden, skyddsvärda situationer ...	354
6.9	Reformerat inkomstunderlag i arbetslöshetsförsäkringen införs i två etapper.....	355
6.10	Gemensamt inkomstbegrepp för alla, e-inkomstberäkning för vissa grupper – Etapp 1.....	357
6.10.1	Förenklad beräkning för personer med överenskommen arbetstid.....	357
6.10.2	Nuvarande regler som alternativ	359
6.11	E-inkomst införs som förstahandsalternativ för alla – Etapp 2	360
6.11.1	Inkomst blir huvudsaklig kvalifikationsgrund	360
6.11.2	Den ersättningsgrundande inkomsten i den frivilliga försäkringen baseras på e-inkomst	362
6.11.3	Den ersättningsgrundande inkomsten kan även beräknas med nuvarande regler	362
6.11.4	Även grundförsäkringen baseras på e-inkomst	363
6.11.5	Beräkning av ersättning vid deltidsarbete ändras	364
6.11.6	Bisysleregler kopplas till deltidsberäkning.....	367
6.11.7	Garantireglerna anpassas.....	368
7	Förslag till ett rättvisande inkomstunderlag	371
7.1	Införande av ett rättvisande inkomstunderlag.....	371
7.1.1	Införande i två etapper.....	372

7.1.2	De fortsatta förberedelserna inför etapp 1.....	373
7.2	Gemensamt inkomstbegrepp	375
7.3	E-inkomst.....	380
7.3.1	Vilka uppgifter ska redovisas som e- inkomststoppgift	380
7.3.2	Av vem, när och hur lämnas e-inkomststoppgift	381
7.3.3	Åtkomst	382
7.3.4	Rättelser och sanktioner.....	383
7.4	Ramtid för förmåner som beräknas på e- inkomststoppgifter	384
7.5	Förslag i socialförsäkringarna – Etapp 1.....	386
7.5.1	En förenklad SGI-beräkning som komplement till nuvarande regler	386
7.5.2	Beräkning av SGI enligt nuvarande regler.....	388
7.5.3	Ökad trygghet för försäkrade som avslutar studier.....	392
7.5.4	Ökad trygghet för företagare i uppbyggnadsskede.....	394
7.6	Förslag i arbetslöshetsförsäkringen – Etapp 1	395
7.6.1	Förenklad beräkning av normalarbetstid för sökande som haft överenskommen arbetstid.....	395
7.6.2	Ersättningsgrundande inkomst beräknad på e- inkomst för personer som haft överenskommen arbetstid.....	396
7.6.3	Tillgodoräkningsbara förmåner beräknade på e- inkomst.....	397
7.6.4	Normalarbetstid, ramtid, ersättningsgrundande inkomst och tillgodoräkningsbara förmåner då e- inkomst inte används.....	397
7.6.5	Tak på den ersättningsgrundande inkomsten	400
7.6.6	Dagsförtjänst.....	401
7.6.7	Ersättningsgrundande inkomst för företagare.....	401
7.7	Förslag i arbetslöshetsförsäkringen – Etapp 2	403
7.7.1	Inkomst som huvudsaklig kvalifikationsgrund	404
7.7.2	Regler för att fastställa faktiskt arbetad tid tas bort	405

7.7.3	Ersättningsgrundande inkomst vid beräkning baserad på e-inkomst.....	406
7.7.4	Ersättningsgrundande inkomst när e-inkomst inte används	406
7.7.5	Grundförsäkringen.....	408
7.7.6	Arbetslöshetsförsäkringen saknar golv.....	410
7.7.7	Förändrade regler för deltidsarbetslöshet.....	410
7.7.8	Bisyssla.....	417
7.7.9	Garantiregler.....	419
7.7.10	Ersättningsgrundande inkomst för företagare	420

DEL 2 En långsiktigt hållbar sjukförsäkring

8 Bakgrund till en långsiktigt hållbar sjukförsäkring 425

8.1	Uppdraget enligt direktiven.....	425
8.2	Nuvarande regler	427
8.2.1	Bedömning av rätt till sjukpenning	427
8.2.2	Ersättningsnivåer.....	428
8.2.3	Sjukersättning.....	429
8.3	Tidigare utredningar och förslag	430
8.3.1	Socialförsäkringsutredningen (SOU 2006:86)	430
8.3.2	Utredningen om en översyn av aktivitetsersättningen (SOU 2008:102).....	430
8.3.3	Arbetsförmågeutredningen (SOU 2009:89)	431
8.4	Översikt av genomförda reformer.....	431
8.4.1	Ändringar av ersättningsnivå, karens och sjuklöneperiod.....	432
8.4.2	Prop. 1994/95:147 Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension till gifter.....	433
8.4.3	Prop. 1996/97:28 Kriterier för rätt till sjukpenning och förtidspension	433
8.4.4	Prop. 2000/01:96 Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension	434
8.4.5	Prop. 2004/05:21 Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro	434

8.4.6	Prop. 2005/06:142 Höjt inkomsttak vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst och höjd lägstanivå för hel föräldrapenning.....	435
8.4.7	Prop. 2006/07:1 Budgetpropositionen för 2007.....	436
8.4.8	Prop. 2007/08:124 Från sjukersättning till arbete	436
8.4.9	Prop. 2007/08:136 En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete	437
8.4.10	Socialförsäkringsutskottets betänkande 2009/10:SfU13	438
8.4.11	Riksdagens tillkännagivanden om normalt förekommande arbete.....	439
8.4.12	Proposition 2011/12:1	439
8.4.13	Proposition 2011/12:113 Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete.....	440
8.4.14	Proposition 2012/13:1	440
8.5	Utvärderingar och uppföljningar av genomförda reformer.....	440
8.5.1	Uppföljningar av sjukförsäkringsreformen från Försäkringskassan.....	441
8.5.2	Arbetsförmedlingens återrapportering om tidiga insatser för återgång i arbete – Arbetslivsintroduktion.....	443
8.5.3	Rehabiliteringskedjans effekt på sjukfallslängder till ca 180 dagar	446
8.5.4	Finanspolitiska rådets underlagsrapport	446
8.5.5	Riksrevisionens granskning.....	447
8.5.6	Ekonomiska drivkrafter inom arbetslöshets- och sjukförsäkringarna	447
8.5.7	Den låga rörligheten mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen	448
8.6	Kompletterande avtal och försäkringar vid sjukdom.....	449
8.6.1	Avtalsförsäkringarnas framväxt	450
8.6.2	De stora kollektivavtalen.....	453
8.6.3	Jämförelse av ersättning mellan avtalsområdena.....	458
8.6.4	Hur många får avtalsersättningar vid sjukdom?	461
8.6.5	Privata försäkringar	462

8.7	Ersättningsnivå och ersättningsgrad för sjukskrivna	464
8.7.1	Ersättningsgradens utveckling.....	465
9	Överväganden om en långsiktig hållbar sjukförsäkring .	469
9.1	Problem i sjukförsäkringen.....	469
9.2	Successiva reformer av sjukförsäkringen	470
9.2.1	Sjukförsäkringen kvarstår som en del av statsbudgeten.....	470
9.3	Fortsatt statligt ansvar för sjukförsäkringen	473
9.3.1	Arbetsförmågebegreppet är centralt i försäkringstillämpningen	475
9.3.2	Rimliga självrisker för den försäkrade	480
9.3.3	Drivkrafter för arbetsgivare.....	485
9.4	Angelägna förbättringar inom sjukförsäkringen	489
9.4.1	Utvecklade mål för sjukfrånvaron.....	489
9.4.2	Standardtryggheten i sjukförsäkringen.....	492
9.4.3	Förstärkt ansvar för hälso- och sjukvården	493
9.4.4	Bättre insatser för återgång i arbete	494
9.4.5	Förstärkt arbete med försäkringsmedicinskt beslutsstöd.....	495
9.4.6	Förstärkt kompetensutveckling hos Försäkringskassan	496
9.4.7	Tidigare upptäckt inom hälso- och sjukvården av stödbehov för återgång i arbete.....	498
9.4.8	Arbetsgivares ansvar för åtgärder för återgång i arbete.....	500
9.4.9	En aktivare handläggning för återgång i arbete	500
9.4.10	Rättvisare utformning av karenser.....	502
9.4.11	Mer flexibel sjukpenning	504
9.5	En långsiktig hållbar sjukförsäkring	506
9.5.1	Behovet av fasta spelregler.....	506
9.6	Övriga frågor	507
9.6.1	Försäkringsskyddet för några övriga grupper	507

10 Förslag för en långsiktigt hållbar sjukförsäkring 511

10.1	Angelägna förbättringar inom sjukförsäkringen.....	511
10.1.1	Utvecklade mål för sjukfrånvaron	511
10.1.2	Förstärkt ansvar för sjukfrånvaron för hälso- och sjukvården	514
10.1.3	Utvecklat försäkringsmedicinskt beslutsstöd.....	515
10.1.4	Förbättrad standardtrygghet.....	516
10.1.5	Förstärkt kompetensutveckling hos Försäkringskassan.....	517
10.1.6	Utvecklat bedömningsstöd för hälso- och sjukvårdens arbete med tidiga insatser	519
10.1.7	Rättvisare utformning av karens.....	520
10.1.8	Mer flexibel sjukpenning.....	521
10.2	En långsiktigt hållbar sjukförsäkring.....	522
10.2.1	Behovet av fasta spelregler	522

DEL 3 Bättre stöd för återgång i arbete**11 Bakgrund till bättre stöd för återgång i arbete 527**

11.1	Uppdraget enligt direktiven	527
11.2	Nuvarande regler och ansvarsfördelning.....	528
11.2.1	Hälso- och sjukvården.....	528
11.2.2	Arbetsgivaren	531
11.2.3	Arbetsförmedlingen	534
11.2.4	Socialtjänsten	535
11.2.5	Försäkringskassan.....	537
11.3	Tidigare utredningar och förslag.....	538
11.3.1	Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar (SOU 1998:104).....	538
11.3.2	Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen (SOU 2000:78).....	540
11.3.3	Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5).....	540
11.3.4	Mera försäkring och mera arbete (SOU 2006:86)	541
11.3.5	Fokus på åtgärder – En plan för effektiv rehabilitering i arbetslivet (SOU 2006:107).....	543

11.3.6	Bättre samverkan (SOU 2009:49)	544
11.3.7	Gränslandet mellan sjukdom och arbete (SOU 2009:89)	545
11.3.8	One-stop-shops i Europa	546
11.3.9	FunkA-utredningen (SOU 2012:92)	547
11.4	Översikt över genomförda reformer	547
11.4.1	Proposition 1990/91:141 om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.	547
11.4.2	Proposition 2002/03:89 Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet	548
11.4.3	Proposition 2004/05:21 Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro	548
11.4.4	Proposition 2006/07:59 Vissa sjukförsäkringsfrågor m.m.	549
11.5	Aktörers arbete, insatser och samverkan	549
11.5.1	Hälso- och sjukvårdens arbete och samverkan	549
11.5.2	Arbetsgivarnas insatser	554
11.5.3	Arbetsförmedlingens insatser och samverkan	555
11.5.4	Försäkringskassans insatser för att klarlägga rehabiliteringsbehov	562
11.6	Stöd till arbetsgivare	567
11.6.1	Företagshälsovård	567
11.6.2	Rehabiliteringsförsäkringar	571
11.6.3	Insatser hos arbetsgivare	572
11.6.4	Arbetsgivarringar	573
11.7	Finansiell samordning	574
11.7.1	Bakgrund	574
11.7.2	FINSAM-uppföljning för 2013	575
11.7.3	Effekterna av samverkan inom socialförsäkring	576
11.8	Europeiska socialfonden	577
11.8.1	Bakgrund	577
11.8.2	Socialfondsprogrammet 2014–2020	577
11.8.3	ESF:s organisation i Sverige	578
11.8.4	Övervakningskommittén	578
11.8.5	Strukturfondspartnerskap	579

11.9	Hälsa i arbetslivet.....	579
11.9.1	Ett målområde i folkhälsopolitiken.....	579
11.9.2	Arbetsmiljöpolitik	580
11.10	Internationella jämförelser	581
11.10.1	Socialförsäkringsadministrationens roll i återgång i arbete i sex europeiska länder	581
11.10.2	Arbetsgivares ansvar och drivkrafter – en internationell jämförelse.....	585
11.11	Vad fungerar? Litteraturen sedd i ett strukturellt och organisatoriskt perspektiv	586
11.11.1	Policy-rekommendationer enligt bästa tillgängliga evidens.....	589
11.11.2	Vilka arbetsplatsbaserade insatser är effektiva?	591
11.11.3	Litteraturgenomgång till stöd för svensk primärvård	591
11.11.4	Brittiska rekommendationer till arbetsgivare och hälso- och sjukvård	592
11.11.5	Den relativa arbetsförmågan	594
12	Överväganden för bättre stöd för återgång i arbete	597
12.1	Överlappande problem och avgränsning.....	597
12.2	Problem i nuvarande struktur	598
12.2.1	Återgång till egen försörjning.....	598
12.2.2	Förbättringsområden.....	600
12.3	Individen i centrum.....	609
12.4	Utveckling inom befintlig struktur	610
12.5	Individen, hälso- och sjukvården, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen är nyckelaktörerna	613
12.5.1	Den enskilde	614
12.5.2	Arbetsfokuserad hälso- och sjukvård.....	614
12.5.3	Arbetsgivare och deras expertstöd	615
12.5.4	Arbetsförmedlingen	615
12.5.5	Kommunen	616
12.5.6	Försäkringskassan.....	616

12.6	Hälso- och sjukvården bör bidra mer till återgång i arbete	616
12.7	Arbetsgivare behöver vägledning och stöd	619
12.8	Arbetsgivarens skyldigheter bör inte förändras	623
12.9	Arbetsmarknadens parter är centrala	624
12.10	Försäkringskassans roll bör förändras för att förstärka samverkan.....	626
13	Förslag för bättre stöd för återgång i arbete	629
13.1	Krav på samverkan införs i hälso- och sjukvårdslagen	629
13.2	Krav på behandlings- och rehabiliteringsplanering införs i hälso- och sjukvårdslagen	631
13.3	Ekonomiskt stöd för koordineringsfunktioner inom hälso- och sjukvården.....	632
13.4	En stärkt roll för Socialstyrelsen	633
	13.4.1 Expertråd för återgång i arbete.....	633
	13.4.2 Öppna jämförelser av sjukskrivningar	634
13.5	Förtydligande av arbetsgivarens skyldigheter.....	634
13.6	Bättre stöd från Arbetsförmedlingen	635
13.7	En förtydligad roll för Försäkringskassan	638
	13.7.1 Samverkan i sjukförsäkringsärenden.....	638
	13.7.2 Rehabiliteringsplan och arbetshjälpmedel	640
13.8	Investeringar i långsiktig kunskapsuppbyggnad.....	641
13.9	En nationell web-portal för återgång i arbete	644
14	Utvecklingsmöjligheter för bättre stöd för återgång i arbete	647
14.1	Stöd till arbetsgivarnas insatser för återgång i arbete: fler aktörer och ökad valfrihet.....	647

14.2	Trepartssamtal för rehabiliteringsöverenskommelser på arbetsmarknaden	648
------	---	-----

DEL 4 En mer rättssäker arbetsskadeförsäkring

15 Bakgrund till en mer rättssäker arbetsskadeförsäkring .. 675

15.1	Uppdraget enligt direktiven	675
15.2	Nuvarande regler.....	676
15.2.1	Den allmänna arbetsskadeförsäkringen.....	676
15.2.2	Kollektivavtalade försäkringar	679
15.2.3	Samordning av den allmänna och den kollektivavtalade arbetsskadeförsäkringen.....	680
15.2.4	Skadeförebyggande arbete.....	681
15.3	Arbetsskadeförsäkringens framväxt	685
15.4	Arbetsskadeförsäkringens dubbla roller.....	689

16 Överväganden för en mer rättssäker arbetsskadeförsäkring 691

16.1	Problem i arbetsskadeförsäkringen.....	691
16.2	Angelägna förbättringar inom ramen för nuvarande arbetsskadeförsäkring	693
16.2.1	Bättre kunskapsförsörjning i arbetsskadeförsäkringen.....	693
16.2.2	Skillnader mellan kvinnor och män i beviljandegrad	695
16.2.3	En mer sammanhållen arbetsskadestatistik.....	697
16.3	Huvudmannaskapet för arbetsskadeförsäkringen	698

17 Förslag för en mer rättssäker arbetsskadeförsäkring..... 703

17.1 Utredning med uppdrag att ta fram ett bedömningsstöd i arbetsskadeförsäkringen.....	703
17.2 Inrättandet av ett arbetsmedicinskt råd	704
17.3 Bättre kunskapsförsörjning i arbetsskadeförsäkringen.....	707
17.4 Förstärkt forskning	710
17.5 En mer sammanhållen arbetsskadestatistik.....	713

DEL 5 En trygg och rättvis arbetslöshetsförsäkring**18 Bakgrund till en trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring..... 719**

18.1 Uppdraget enligt direktiven.....	719
18.2 Nuvarande regler	721
18.2.1 Kvalifikationsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen.....	722
18.2.2 Ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen	725
18.2.3 Ersättningsperiodens längd i arbetslöshetsförsäkringen	729
18.2.4 Aktivitetsstödet.....	730
18.2.5 Arbetslöshetsförsäkringens administration.....	734
18.2.6 Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO)	737
18.2.7 Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen.....	738
18.2.8 Ekonomiskt bistånd	743
18.3 Tidigare utredningar och förslag om försäkringens organisation och administration.....	744
18.3.1 De första stegen till en arbetslöshetsförsäkring.....	745
18.3.2 Frågan om en offentligt finansierad arbetslöshetsförsäkring börjar utredas.....	746
18.3.3 Arbetslöshetsutredningen och 1935 års förordning om arbetslöshetsförsäkring	749
18.3.4 Arbetslöshetsförsäkringens utveckling under 1940-talet och Socialvårdskommittén.....	752
18.3.5 Effektiviseringar av arbetslöshetsförsäkringen	753

18.3.6 Arbetslöshetsförsäkringen blir lag.....	755
18.3.7 1970-talets utredningar om allmänna försäkringar...	757
18.3.8 Förändrad finansiering av arbetslöshetsförsäkringen	759
18.3.9 Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring 1994.....	761
18.3.10 ARBOM-utredningen och 1997 års lag om en allmän och sammanhållen arbetslöshets- försäkring.....	764
18.3.11 2008 års obligatorieutredning.....	766
18.4 Översikt av genomförda reformer rörande	
ersättningsreglerna.....	767
18.4.1 Kvalifikationsvillkor	767
18.4.2 Ersättningen	772
18.4.3 Ersättningsperiodens längd.....	775
18.4.4 Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning	778
18.4.5 Administration.....	780
18.4.6 Finansiering.....	782
18.5 Kompletterande avtal och försäkringar	783
18.5.1 Villkor och ersättning.....	785
18.5.2 Samordning av kompletterande ersättningar och arbetslöshetsförsäkringen	788
19 Överväganden för en trygg och effektiv	
arbetslöshetsförsäkring	789
19.1 Problem i arbetslöshetsförsäkringen	789
19.2 Fördelarna med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan uppnås även i en frivillig försäkring.....	792
19.2.1 Arbetslöshetsförsäkringens administration.....	794
19.2.2 Behovet av att säkerställa en likformig tillämpning	795
19.3 Vem ska vara försäkrad?	800
19.4 Konjunkturanpassad arbetslöshetsersättning	810

19.5	Inkomstrelaterad ersättning både i grundförsäkringen och i den frivilliga försäkringen	814
19.5.1	Ersättningsnivåerna i den frivilliga försäkringen och i grundförsäkringen.....	816
19.5.2	Förändrad takkonstruktion i arbetslöshetsförsäkringen	817
19.5.3	Arbetslöshetsersättningen bör indexeras.....	820
19.6	Ersättningsperioden kompletteras med en ramtid	822
19.6.1	100-dagarsregeln återinförs	827
19.6.2	En deltidbegränsning i veckor	828
19.7	Aktivitetsstödet beror på de arbetsmarknadspolitiska programmets roll	831
19.8	Arbetslöshetsförsäkringens finansiering förändras inte	833
19.8.1	Medlemsavgifterna bör inte differentieras mer än i dag	837
19.9	Kompletterande försäkringar är en viktig del av det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet	840
20	Förslag för en trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring.....	845
20.1	Handläggningsbestämmelser för arbetslöshetskassor.....	845
20.1.1	Förvaltningslagen bör gälla för arbetslöshetskassornas myndighetsutövande verksamhet.....	848
20.1.2	Förhållandet mellan FL och avvikande bestämmelser som styr förfarandet hos arbetslöshetskassorna.....	849
20.2	Intern styrning och kontroll.....	851
20.3	Informationssäkerhet	855
20.4	Stärkt arbete för likformighet i rättstillämpningen inom arbetslöshetsförsäkringen	859
20.5	Kalendertid.....	863
20.6	Sökområde – 100-dagarsregeln	865

20.7 Ny deltidbegränsning.....	868
--------------------------------	-----

21 Utvecklingsmöjligheter för en trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring 871

21.1 En modell för en uthållig arbetslöshetsförsäkring.....	871
21.2 Administration av arbetslöshetsförsäkringen	871
21.2.1 Huvuddragen i en alternativ administrationsmodell.....	871
21.2.2 Arbetslöshetskassornas uppdrag	874
21.2.3 Förtydligade associationsrättsliga bestämmelser för arbetslöshetskassor.....	876

DEL 6 Bättre försäkringsskydd för vissa grupper

22 Studerande och trygghetssystemen 885

22.1 Bakgrund	885
22.1.1 Uppdraget rörande studerande	885
22.1.2 Nuvarande regelverk för studerande	886
22.1.3 Tidigare utredningar och förslag.....	900
22.1.4 Genomförda reformer rörande studerande.....	923
22.2 Överväganden	926
22.2.1 Överväganden – studerande i sjukförsäkringen och återgång i studier	926
22.2.2 Överväganden rörande studerande i arbetslöshetsförsäkringen	930
22.3 Förslag	935
22.3.1 Sjukförsäkring.....	935
22.3.2 Återgång i studier	936

23 Försäkringsskydd för företagare och uppdragstagare 939

23.1 Bakgrund	939
23.1.1 Uppdraget	939
23.1.2 Nuvarande regelverk.....	940
23.1.3 Tidigare utredningar	946
23.1.4 Genomförda reformer	956

23.2	Överväganden avseende företagare	961
23.2.1	Problembeskrivning	961
23.2.2	Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen	964
23.2.3	Kommitténs förslag bidrar till att lösa vissa av problemen som rör företagarnas trygghet	966
23.2.4	Längre uppbyggnadsskede	967
23.2.5	Uppbyggnadsskede oavsett företagsform	969
23.3	Förslag avseende företagare	970
23.3.1	Förslag till förbättrade regler vid uppbyggnadsskede	970
23.3.2	Införande av regler vid uppbyggnadsskede för företagare som bedriver företag i aktiebolagsform ..	970
24	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	973
25	Konsekvenser av förslagen	975
25.1	Del 1 Ett rättvisande inkomstunderlag	977
25.1.1	Ett förändrat inkomstbegrepp	977
25.1.2	Införandet av e-inkomst i sjukförsäkringen	981
25.1.3	Införandet av e-inkomst i arbetslöshetsförsäkringen	989
25.2	Del 2 En långsiktigt hållbar sjukförsäkring	991
25.2.1	Ökad standardtrygghet	991
25.2.2	Hälso- och sjukvårdens ansvar för sjukfrånvaron	993
25.2.3	Förstärkt kompetensutveckling hos Försäkringskassan	994
25.2.4	Socialstyrelsens uppdrag med det försäkringsmedicinska beslutsstödet	995
25.2.5	Utvecklat bedömningsstöd för hälso- och sjukvårdens arbete med tidiga insatser	996
25.2.6	Rättvisare utformning av karens	997
25.3	Del 3 Bättre stöd för återgång i arbete	998
25.3.1	Krav på samverkan införs i hälso- och sjukvårdslagen	998
25.3.2	Krav på behandlings- och rehabiliteringsplanering införs i hälso- och sjukvårdslagen	1000

25.3.3	Ekonomiskt stöd för koordineringsfunktioner i hälso- och sjukvården	1001
25.3.4	En stärkt roll för Socialstyrelsen	1002
25.3.5	Ett förtydligande av arbetsgivarens skyldigheter enligt socialförsäkringsbalken.....	1003
25.3.6	En förtydligad roll för Försäkringskassan	1004
25.3.7	Investeringar i långsiktig kunskapsuppbyggnad.....	1005
25.3.8	En satsning på en nationell web-portal	1007
25.4	Del 4 En mer rättssäker arbetsskadeförsäkring	1008
25.5	Del 5 En trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring.....	1015
25.5.1	Handläggningsbestämmelser för arbetslöshetskassor	1015
25.5.2	Intern styrning och kontroll	1016
25.5.3	Informationssäkerhet	1017
25.5.4	Stärkt arbete för likformighet i rättstillämpningen inom arbetslöshetsförsäkringen	1019
25.5.5	Kalendertid.....	1022
25.5.6	Sökområde – 100-dagarsregeln	1023
25.5.7	Ny deltidsbegränsning	1024
25.6	Del 6 Bättre försäkringsskydd för vissa grupper	1025
25.6.1	Studerandes möjligheter till deltidssjukskrivning... ..	1025
25.6.2	Ökad trygghet för försäkrade som avslutar studier.....	1027
25.6.3	Förbättrade regler för företagare vid uppstartsskede	1027
25.6.4	Förbättrade regler under uppstartsskede för företagare som bedriver företag i aktiebolagsform.	1029
26	Författningskommentar	1033
26.1	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	1033
26.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön	1034
26.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	1034

26.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	1036
Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)	1037
Reservation och särskilda yttranden	1039
Litteraturlista.....	1061
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2010:48.....	1087
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2011:40.....	1115
Bilaga 3 Kommittédirektiv 2012:26.....	1117
Bilaga 4 Kommittédirektiv 2012:90.....	1119
Bilaga 5 Kommittédirektiv 2015:7.....	1131
Bilaga 6 Verktyg för att säkerställa en likformig rättstillämpning	1133
Bilaga 7 Ett system för tolkningsbesked inom arbetslöshetsförsäkringen – möjliga tekniska utformningar.....	1145
Bilaga 8 Författningsutkast – Införande av ett rättvisande inkomstunderlag i två etapper	1155
Författningsutkast – etapp 1	1156
Författningsutkast – etapp 2	1174

DEL 4

En mer rättssäker
arbetskadeförsäkring

15 Bakgrund till en mer rättssäker arbetsskadeförsäkring

15.1 Uppdraget enligt direktiven

Kommittén ska enligt direktiven analysera och överväga möjligheten att föra över ansvaret för de delar av sjukförsäkringen från staten till arbetsmarknadens parter eller privata aktörer som kommittén finner lämpligt. Ett område som då kan vara aktuellt är enligt direktiven arbetsskadeförsäkringen. Konsekvensanalyser av en sådan ansvarsöverföring ska göras ur ett brett perspektiv.¹

Hösten 2011 beställde kommittén en underlagsrapport om förslag till en alternativ arbetsskadeförsäkring.² Under hösten 2012 presenterade Arbetsskadekommissionen sin slutrapport.³ Särskilt dessa rapporter, men även rapporter från Riksrevisionen, Inspektionen för socialförsäkringen och Försäkringskassan,⁴ ledde till att kommittén vid sidan av de uppdrag som direktiven anger uppmärksammades på en rad brister inom arbetsskadeförsäkringen.

Några av de brister som lyftes i dessa rapporter var den ojämna fördelningen mellan kvinnors och mäns beviljande av arbetsskadelivränta, att nyvunnen kunskap om farliga arbetsmiljöer och påfrestande arbetsmoment inte har en naturlig väg in i försäkrings-tillämpningen och att det finns en bristande kunskap om vilka kostnader arbetsskador skapar för samhällsekonomin som helhet. Dessa förbättringsmöjligheter i arbetsskadeförsäkringen har varit vägledande för kommitténs arbete.

¹ Dir. 2010:48.

² Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012b).

³ Arbetsskadekommissionen (2012).

⁴ Riksrevisionen (2007), ISF (2011a) och Försäkringskassan (2011c).

Kommittén har även tagit intryck av det reformeringsarbete som skett i arbetsskadeförsäkringarna i Danmark, Finland och Norge. Gemensamt för reformerna i dessa länder har varit att få en mer flexibel arbetsskadeförsäkring, som är mer rättssäker och förutsägbar. Denna inriktning har även präglat kommitténs arbete.

15.2 Nuvarande regler

15.2.1 Den allmänna arbetsskadeförsäkringen

Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) trädde i kraft den 1 juli 1977 och gäller för alla arbetsskador som inträffat eller visat sig fr.o.m. detta datum. Lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL) tillämpas fortfarande för skador som har inträffat eller som har visat sig t.o.m. den 30 juni 1977. LAF upphörde att gälla den 1 januari 2011 då socialförsäkringsbalken (SFB) trädde i kraft. Bestämmelserna i LAF har dock till sitt innehåll i allt väsentligt förts över till SFB (kap. 39-42).

Arbetsskadeskyddet gäller för alla som förvärvsarbetar i Sverige. Även andra förvärvsarbetande än arbetstagare dvs. uppdragstagare och egna företagare är försäkrade.

I 39 kap. 3 § SFB anges vad som är arbetsskada. Arbetsskada är, enligt den inledande meningen i paragrafen, ”skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet.” Med skada avses, enligt 39 kap. 4 § SFB, personskada eller en skada på en protes eller annan liknande anordning som användes för avsett ändamål när skadan inträffade. Man skiljer mellan olyckor och annan form av skadlig inverkan. Synonymt med skador till följd av ”annan skadlig inverkan” är arbetssjukdomar. Det kan handla om inverkan av varje faktor i arbetsmiljön som kan påverka den fysiska och psykiska hälsan ogynnsamt, t.ex. ovanliga eller ovanligt ansträngande arbetsmoment.

Dagens generella utformning av arbetsskadebegreppet innebär att det omfattar i princip all form av skadlighet i arbetet som kan ge upphov till personskada. Begreppet infördes genom LAF. Ett motiv till att införa det generella arbetsskadebegreppet var att försäkringsskyddet därigenom skulle kunna anpassas efter nya forskningsrön och förändrade skaderisker. Tanken var att det skulle ge en mer flexibel försäkring. Genom praxis skulle ett antal typfall

utvecklas som skulle kunna ge stadga åt tolkningen av skadebegreppet.

Från och med den 1 januari 2002 gäller att en skada ska anses ha uppkommit genom olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet om övervägande skäl talar för det. Samma regel gäller för både olycksfall och annan skadlig inverkan och bevisregeln får betydelse om det råder tveksamhet om det är en arbetsskada eller inte. Ändringen 2002 innebar att beviskravet för arbetssjukdomar lättades upp i förhållande till vad som gällt tidigare. Prövningen ska sedan dess grundas på en helhetsbedömning. Det innebär att det ska göras en sammanfattande bedömning av olika, av varandra oberoende, förhållanden vid prövningen av om det är en arbetsskada.

Bedömningen av om en skada är en arbetsskada eller inte påverkas av omständigheterna och bevismöjligheterna i det enskilda fallet samt av den medicinska sakkunskapen på området. I grunden handlar det om att peka ut en eller flera tänkbara orsaker till den skada som inträffat och att därefter visa på ett konkret samband mellan orsaken och skadan, s.k. orsakssamband. Orsaken måste också kunna relateras till arbetet. Bedömningen av om det föreligger skadlig inverkan i arbetet ska bygga på en vetenskapligt förankrad medicinskt grund. Dock krävs inte full vetenskaplig bevisning utan även skador som på goda medicinska grunder kan antas ha sitt ursprung i faktorer i arbetsmiljön ska kunna omfattas av arbetsskadeförsäkringen.

En annan svårighet är att det inte finns en enhetlig norm för riskvärderingen, vilket följer av att arbetstagaren är försäkrad i befintligt skick. Det innebär att det vid skadebedömningen måste tas hänsyn till om den aktuella skadeorsaken, dvs. orsaken, kan ha lett till den aktuella skadan, den s.k. skadeeffekten hos just den försäkrade beaktat hans eller hennes kön, ålder, längd och vikt, sjukdomsanlag m.m. Faktorer i arbetet som allmänt inte kan anses som skadliga kan dock inte bedömas som sådana ens för en extremt känslig person. Det är också viktigt att fråga sig om skadan har uppkommit eller förvärrats till följd av individuella omständigheter, s.k. konkurrerande skadeorsaker.

I 39 kap. 5 § SFB förtydligas att som arbetsskada avses inte en skada av psykisk eller psykosomatisk natur som är en följd av företagsnedläggelse, en arbetstvist, bristande uppskattning av den för-

säkrades arbetsinsatser, vantrivsel med arbetsuppgifter eller arbetskamrater eller därmed jämförliga förhållanden.

I 39 kap. 7 § SFB föreskrivs det också att olycksfall vid färd till eller från arbetsstället (s.k. färdolycksfall) räknas som olycksfall i arbetet, om färden föranleddes av och stod i nära samband med arbetet.

Att fastställa skadetidpunkten, även kallad visandedagen, för ett olycksfall är enkelt. Olycksfallsdagen är alltid också visandedagen.

Vid skada till följd av annat än olycksfall gäller däremot en särskild regel. Enligt 39 kap. 8 § SFB anses skadan ha inträffat den dag skadan först visade sig. Enligt praxis anses skadan visa sig när en person för första gången söker läkare för sina sjukdomssymptom. Visandedagen ska dokumenteras genom läkarjournalanteckning, läkarutlåtande, röntgenbild, audiogram (hörselkurva) eller dylikt. Den första sjukskrivningsdagen godtas också som visandedag.

Den som drabbas av en arbetsskada har, så länge sjukdomstillståndet fortgår, rätt till samma ersättning från sjukförsäkringen som vid annan sjukdom. Detta framgår av 40 kap. 2 § SFB. Om förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete blir bestående nedsatt på grund av en arbetsskada, har den försäkrade även rätt till arbetsskadeersättning i form av livränta enligt bestämmelserna i 41 kap. SFB. För rätt till livränta krävs, förutom att arbetsskadan godkänns, att inkomstförmågan är nedsatt med minst en femtondel, att nedsättningen kan antas bestå under minst ett år och att den årliga inkomstförlusten uppgår till minst en fjärdedel av prisbasbeloppet. Ersättningsnivån är 100 procent av inkomstförlusten upp till taket i sjukförsäkringen på 7,5 prisbasbelopp. Arbetsskadeförsäkringen omfattar även rätt till ersättning för tandvårdskostnader, sjukvård utomlands och viss annan kostnadsersättning.

En försäkrad som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering kan erhålla rehabiliteringsersättning dels i form av rehabiliteringspenning, dels som ett bidrag för kostnader som uppstår i samband med denna rehabilitering. En förutsättning för att ersättning ska kunna betalas ut, är att rehabiliteringen ingår i en rehabiliteringsplan som tagits fram i samarbete med Försäkringskassan. Rehabiliteringspenningen täcker inkomstförlust som uppstår för den som deltar i rehabilitering och den betalas ut med samma belopp som sjukpenning. Om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen bedöms pågå

under minst ett år kan livränta beviljas från arbetsskadeförsäkringen.

En stor del av den arbetsskadades ersättning belastar således inte arbetsskadeförsäkringen utan finansieras genom sjukförsäkringen. Arbetsskadeförsäkringen är således inte en primär försäkring utan kompletterar endast den ersättning som utgår från sjukförsäkringen.

15.2.2 Kollektivavtalade försäkringar

Den som drabbas av en personskada i arbetet kan vara berättigad till skadestånd från sin arbetsgivare eller annan skadeståndsskyldig enligt bestämmelserna i skadeståndslagen (1972:207). Grundprincipen i skadeståndslagen bygger på att den skadade fullt ut ska kompenseras för sina förluster. En förutsättning för rätt till skadestånd enligt skadeståndslagen är dock att arbetsgivaren har varit vållande till den uppkomna skadan. Fram till mitten av 1970-talet var det vanligt med skadeståndsprocesser i domstol mellan arbetsgivare och arbetstagare. Såväl arbetstagare som arbetsgivare upplevde dessa processer som betungande. På initiativ av arbetsmarknadens parter infördes därför ett kollektivavtalsgrundat försäkringsskydd vid arbetsskada – dagens Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA).⁵ Skyddet utformades som en ansvarsförsäkring för arbetsgivaren och syftade till att ge de försäkrade skadeståndsersättning grundad på no fault-principen, dvs. ansvar oberoende av vållande. När det gäller TFA har parterna valt att harmonisera skadebegreppet med socialförsäkringens arbetsskadebegrepp och inte med skadeståndslagens generella regel om personskada i arbetet. Liksom arbetsskadeförsäkringen omfattar TFA därför skada som följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet om övervägande skäl talar för det. Ärenden som avser TFA handläggs av AFA Försäkring. Genom TFA har de allmänna skadeståndsreglerna till stor del spelat ut sin roll på arbetsskadeområdet genom att ersättning, med vissa begränsningar, ger full kompensation.

⁵ Det kollektivavtalsgrundade arbetsskadeskyddet regleras i dag genom tre centrala avtal: TFA för LO- och PTK-området, TFA-KL för kommun- och landstingsanställda, samt Avtal om personskadeersättning (PSA) för det statliga området.

Eftersom utgångspunkten för arbetsskadeförsäkringen sedan tillkomsten av LAF varit att den ska utgöra en socialförsäkring som täcker inkomstbortfall fullt ut hade det kollektivavtalsgrundade skyddet ursprungligen störst betydelse för ersättning av ideell skada, dvs. sveda och värk, lyte och men och särskilda olägenheter. Även sjukvårdskostnader och kostnader för skadade kläder, glasögon och liknande kan betalas ut. Ersättning lämnas även som kollektivavtalade sjuktillägg som skiljer sig mellan olika sektorer. Det kollektivavtalsgrundade försäkringsskyddet kompletterar också sjuklönen och den ersättning som betalas ut från den allmänna sjuk- och arbetsskadeförsäkringen. Sedan början av 1990-talet har den ersättning som betalas ut till arbetsskadade från Försäkringskassan begränsats bl.a. genom sloandet av den särskilda arbetsskadesjukpenningen och genom att inkomsttaket för socialförsäkringen inte har höjts i takt med löneutvecklingen. Detta har medfört att TFA:s betydelse för att täcka även inkomstbortfall har ökat. Omkring 90 procent av alla anställda som arbetar hos arbetsgivare som täcks av kollektivavtal och nära hälften av egenföretagarna tecknar en kompletterande arbetsskadeförsäkring. Därmed har en stor del av arbetsmarknaden ytterligare ersättning än den från den allmänna arbetsskadeförsäkringen. Arbetsgivare som inte omfattas av TFA kan, i händelse av arbetsskada, i stället bli skadeståndsskyldiga enligt skadeståndslagen. För arbetstagaren gäller då att han eller hon är hänvisad till att rikta skadeståndsanspråk mot arbetsgivaren eller annan som vållat skadan. För att skadestånd ska utgå krävs dock, som nämnts inledningsvis, att arbetsgivaren kan anses vållande till skadan. Har arbetstagaren själv vållat skadan kan skadestånd enligt skadeståndslagen inte utgå.

15.2.3 Samordning av den allmänna och den kollektivavtalade arbetsskadeförsäkringen

I normalfallet regleras arbetsskador till följd av olycksfall i arbetet genom AFA Försäkring innan skadan tas upp till prövning av Försäkringskassan. För arbetssjukdomar gäller det omvända. De prövas som regel först av Försäkringskassan. Någon självständig skadereglering görs i princip inte av AFA Försäkring när det gäller arbetssjukdomar. En arbetssjukdom berättigar till ersättning från TFA om skadan kvarstår sedan 180 dagar har förflutit från den dag

då skadan visade sig och den har förklarats vara en arbetsskada av Försäkringskassan. För s.k. ILO-sjukdomar⁶ gäller dock endast 180-dagarsregeln (4 § TFA).

15.2.4 Skadeförebyggande arbete

Det övergripande målet för arbetslivspolitikerna är goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både män och kvinnor. Arbetsmiljön ska utformas så att den förebygger ohälsa, olycksfall och motverkar att människor utestängs från arbetet. Arbetsmiljön ska också ta hänsyn till människors olika förutsättningar och bidra till att vidareutveckla både individer och verksamhet.⁷ I arbetsmiljölagen regleras de skyldigheter att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet som arbetsgivare och arbetstagare har.

Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen (1977:1160) (AML) är en ramlag inom arbetsmiljölagstiftningen och reglerar arbetsgivares och arbetstagares skyldigheter på området. Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Lagen kompletteras med en förordning, arbetsmiljöförordningen (1977:1166). I arbetsmiljöförordningen finns bestämmelser som ger Arbetsmiljöverket rätt att utfärda föreskrifter. Arbetsmiljöverket har i dag drygt 90 gällande föreskrifter, som mer i detalj reglerar utformningen av arbetsmiljön och täcker olika typer av risker såsom psykiska och fysiska belastningar, farliga ämnen eller maskiner. Föreskrifterna utarbetas i samarbete med arbetsmarknadens parter och revideras löpande till följd av teknisk utveckling, språk, intressenternas krav m.m.

Vid sidan av ansvarsfrågor anger AML regler för samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare samt skyddsombudens verksamhet. Detta eftersom det med arbetsmiljö avses alla faktorer och förhållanden i arbetet såsom tekniska, fysiska, sociala förhållanden,

⁶ Sjukdomar som finns upptagna på ILO:s förteckning av arbetssjukdomar.

⁷ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 14.

men även sådana som rör organisationen av arbetet och arbetets innehåll.

Arbetsgivarens skyldigheter i AML

Arbetsgivaren är skyldig att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten så att föreskrivna krav på en god arbetsmiljö uppfylls (3 kap. 2 a § AML). I det ingår att utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta eventuella åtgärder som föranleds av detta. Om det finns behov av åtgärder, och dessa inte kan vidtas omedelbart ska en tidplan upprättas. Det ingår även i arbetsgivarens skyldigheter att tillse att det finns en organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av uppgifter enligt AML.

Arbetsgivaren är även skyldig att se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden och risker som kan vara förbundna med arbetet (3 kap. 3 § AML) och att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå (2 c § AML). Med företagshälsovård avses en oberoende expertresurs inom arbetsmiljö och rehabilitering.

Arbetstagarens skyldigheter i AML

Arbetstagaren ska medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförande av åtgärder som krävs för att åstadkomma en god arbetsmiljö (3 kap. 4 § AML). Vidare ska de skyddsanordningar som finns tillgängliga användas och försiktighet iakttas för att förebygga ohälsa och olycksfall. Om arbetstagaren finner att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa ska arbetsgivaren eller skyddsombud snarast underrättas. Ett skyddsombud ska utses på arbetsställen med minst fem arbetstagare. På arbetsställen med minst femtio arbetstagare ska det finnas en skyddskommitté bestående av företrädare för arbetsgivare och arbetstagare (8 § AML). Skyddsombuden företräder arbetstagarna i frågor som rör arbetsmiljön och kontrollerar att arbetsgivaren uppfyller sina skyldigheter enligt AML.

Strafföreläggande och sanktioner i AML

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot föreläggande eller förbud enligt AML kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år (8 kap. 1 § AML). Det kan handla om att föreskrifter inte följts, skyddsanordning tagits bort eller oriktiga uppgifter har lämnats till Arbetsmiljöverket (2 § AML).

I juni 2013 skärptes reglerna om sanktioner i AML genom propositionen Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna.⁸ Regeländringarna innebar att sanktionsavgifter i stor utsträckning ska ersätta straffsanktioner för att åstadkomma ett effektivare sanktionssystem på arbetsmiljöområdet.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket är den myndighet som har regeringens uppdrag att se till att arbetsmiljölagen följs. Med stöd av lagen ger verket ut föreskrifter och allmänna råd som preciserar vilka krav som ställs på arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket har i dag drygt 90 gällande föreskrifter, som mer i detalj reglerar utformningen av arbetsmiljön och täcker olika typer av risker såsom psykiska och fysiska belastningar, farliga ämnen eller maskiner.⁹ Föreskrifterna utarbetas i samarbete med arbetsmarknadens parter och revideras löpande.

Inspektioner, förelägganden och förbud, samt viten

Syftet med Arbetsmiljöverkets inspektioner är att stärka säkerhetstänkandet hos företagen och att få arbetsgivare att genomföra riskbedömningar i syfte att förebygga olyckor och arbetsskador. Själva inspektionen är oftast inriktad på kontroll och vid sidan av arbetsgivarna deltar skyddsombudet. År 2012 genomförde Arbetsmiljöverket 21 000 inspektioner. Om inspektören bedömer att arbetsgivaren inte uppfyller kraven i lag, förordning och föreskrifter kan han eller hon kräva att arbetsgivaren rättar till bristerna genom ett föreläggande. Inspektören kan också förbjuda viss han-

⁸ Prop. 2012/13:143.

⁹ Arbetsmiljöverkets (2013a).

tering eller viss verksamhet genom förbud. Föreläggande eller förbud meddelas oftast efter inspektion på arbetsplatsen och försök att åstadkomma frivillig rättelse. På detta sätt kan kraven i bestämmelserna på området konkretiseras och preciseras med hänsyn till den aktuella arbetsituationen. Att flertalet av de föreskrifter Arbetsmiljöverket utfärdar följs säkerställs endast på detta sätt.

Om föreläggandet eller förbudet inte följs kan Arbetsmiljöverket sätta ut ett vite. Vitesbeloppets storlek bestäms bland annat utifrån vad de kostar att genomföra åtgärderna och vad bedöms krävas för att förmå arbetsgivaren att vidta åtgärder. Arbetsmiljöverket kan alltså välja mellan att sätta ut vite och att meddela strafföreläggande eller förbud utan vite. Har vite inte satts ut inträder istället straffsanktion eller sanktionsavgift.¹⁰

Arbetsmiljöverkets bemyndigande att föreskriva sanktionsavgifter i föreskrifter blev mer omfattande fr.o.m. 2014 som en följd av de lagändringar som trädde i kraft i juni 2013.¹¹ Mot denna bakgrund har Arbetsmiljöverket tagit fram kriterier för sanktionsavgifter, tagit ställning till hur avgifterna ska differentieras och påbörjat arbetet med att se över de föreskrifter som kommer att beröras. Utgångspunkten är att risken för att drabbas av ohälsa eller skada ska bestämma nivån på sanktionsavgiften samt att den är differentierad i förhållande till företagets storlek (antalet sysselsatta, dvs. anställda plus inhyrda).

Arbetsmiljöpolitisk handlingsplan 2011–2014 (kvinnors arbetsmiljö och skärpta sanktionsmöjligheter)

År 2011 antog riksdagen skrivelsen En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan 2010–2015¹². Av handlingsplanen framgår att: ”Arbetsmiljöpolitiken ska liksom hittills handla om att minska riskerna att drabbas av olycksfall och sjukdomar, men även i högre grad än tidigare handla om att arbetsmiljön ska vara utvecklande och bidra till hälsa.”¹³ Bland de insatser som ryms inom

¹⁰ Prop. 2012/13:143.

¹¹ Prop. 2012/13:143.

¹² Regeringens skrivelse 2009/10:248.

¹³ Regeringens skrivelse 2009/10:248.

ramen för handlingsplanen märks kvinnors arbetsmiljö och effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna.

Regeringen gav 2011 Arbetsmiljöverket i uppdrag att utveckla och genomföra särskilda aktiviteter för att förebygga att kvinnor slås ut från arbetslivet på grund av arbetsmiljörelaterade problem. Uppdraget ska ge en ökad kunskap om kvinnors arbetsmiljö och bättre metoder för att i tillsynsarbetet uppmärksamma risker för belastningsskador. Arbetsmiljöverket har valt att genomföra uppdraget i två delar: ”Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus – ett genusperspektiv på ohälsan i arbetslivet” och ”Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö”. Satsningen omfattar inspektionsaktiviteter, kunskapsinhämtning, information samt metod- och kompetensutveckling.

I budgetpropositionen för 2013¹⁴ konstaterar regeringen att arbetsmarknaden är könsuppdelad vilket innebär att kvinnor och män utsätts för olika risker i olika yrken och branscher. Kvinnor blir oftare sjuka av sitt arbete medan män råkar ut för fler olyckor. Kvinnor svarar för en större andel av sjukfrånvaron än män och fler kvinnor än män tvingas avsluta sitt arbetsliv i förtid av hälsoskäl.

15.3 Arbetsskadeförsäkringens framväxt

Arbetsskadeförsäkringen har sin grund i de förändringar av, och den otrygghet på, arbetsmarknaden som följde med industrialiseringen.

Redan tidigt fanns tanken i flertalet europeiska länder att den som drabbas av en arbetsskada ska ha rätt till en särskild ersättning.¹⁵ Arbetsgivarna ålades att *oberoende av vållande*, direkt eller genom försäkring, svara för ersättning till de i deras tjänst skadade arbetstagarna.¹⁶ Till stöd anfördes att arbetsgivarna – som disponerar över rörelsevinsten och övergripande kontrollerar verksamheten¹⁷ – är närmast att bära *produktionsrisken* när arbetstagare genom olycksfall förlorar sin i regel enda inkomstkälla – arbetsförmågan – under viss tid eller för all framtid.¹⁸ En annan grundlägg-

¹⁴ Prop. 2013/14:1.

¹⁵ SOU 1975:84, SOU 1985:54 och prop. 1954:60.

¹⁶ SOU 1951:25.

¹⁷ Enligt principen ”*cujus commodum ejus periculum*” anses att den som tar fördelarna också får stå för risken.

¹⁸ SOU 1951:25.

gande utgångspunkt för en allmän arbetsskadeförsäkring är att arbete leder till välbefinnande och att medborgarnas arbetsinsats bör prioriteras; den som arbetar för allas bästa ska ha rätt till ett extra skydd.

Den svenska socialförsäkringens startpunkt brukar sättas till 1884, då S.A. Hedin motionerade i riksdagen om en utredning gällande arbetsolycksfall och ålderdomsförsäkring. En utredning tillsattes och resulterade i två propositioner som dock avlogs 1890–91. Frågan utreddes vidare under 1890-talet i den s.k. arbetarförsäkringskommittén. Även denna resulterade dock i propositioner som avlogs. Först år 1901 bifölls en kompromisslösning, *ersättning till följd av olycksfall i arbete*¹⁹, som reglerade ersättningsskyldighet för arbetsgivare vid arbetsolycksfall. Genom lagen förpliktigades arbetsgivare som utövade vissa i lagen angivna verksamheter – huvudsakligen inom industrin – att själva direkt utge ersättning till arbetstagare som skadades genom olycksfall i arbetet.²⁰ Lagstiftningen utformades på så sätt i anslutning till skadeståndsrätten. Någon försäkringslag var det därför inte fråga om. Arbetsgivaren gavs dock möjlighet att befria sig från ersättningsskyldighet, genom att frivilligt försäkra sina arbetstagare i den då nyinrättade Riksförsäkringsanstalten (RFA). RFA konkurrerade med enskilda försäkringsbolag. Ersättningen var låg och utgick med enhetliga belopp i form av sjukhjälp, livränta vid invaliditet och till efterlevande samt begravningshjälp.²¹

År 1916 beslutade riksdagen att införa lagstiftning om försäkring för olycksfall i arbetet (OL).²² Genom den nya lagen blev försäkringen till stora delar obligatorisk. Den grundades på arbetsgivarens försäkringsplikt och omfattade med några få undantag alla arbetstagare. Lagen innebar också att regelverket tog klivet från civilrätten till socialförsäkringen. I och med den nya lagen kom sjukpenning och livränta att knytas till den skadades årsinkomst vid skadetillfället, alltså baseras på inkomstbortfallsprincipen. Det fanns två skäl till att inkomstbortfallsprincipen valdes. Dels att försäkringen skulle vara attraktiv för välavlönade, dels att olycksfallsförsäkringen fyllde en skadeståndliknande funktion. Ett

¹⁹ Prop. 1901:39.

²⁰ Prop. 1901:39.

²¹ Socialförsäkringsutredningen (2005b).

²² Prop. 1916:111.

inkomsttak infördes, vilket successivt kom att höjas. Ersättning utgavs dessutom avseende kostnader för läkarvård, läkemedel och nödvändiga hjälpmedel. Försäkringen tecknades antingen i RFA eller i något av de ömsesidiga försäkringsbolag (socialförsäkringsbolag) som bildats av arbetsgivare för ändamålet och som fått särskild koncession. Skyddet utökades 1919 till att även omfatta färdolycksfall.

År 1919 infördes en kompletterande försäkring till OL – lagen om försäkring för vissa yrkessjukdomar (YL).²³ Därmed kom den obligatoriska försäkringen även att omfatta en del särskilt angivna sjukdomar.

De båda lagarna ersattes senare av 1954 års yrkesskadeförsäkring (YFL), varmed arbetsolycksfall och arbetssjukdomar samlades i ett regelverk.²⁴ Genom YFL utökades den ersättningsberättigade personkretsen och arbetssjukdomar blev i väsentligt ökad utsträckning ersättningsberättigande.

I lagen räknades ett antal faktorer upp som ansågs vara skadliga. Storleken på ersättningen från YFL beräknades utifrån graden av nedsättning av arbetsförmågan samt den försäkrades årliga arbetsinkomst. Den nya yrkesskadeförsäkringen gav även möjlighet att teckna frivillig försäkring för dem som inte omfattades av obligatoriet.

Försäkringen finansierades dels genom statsmedel, dels genom premieavgifter från arbetsgivarna. Premierna varierade mellan olika branscher eller företag och beräknades av RFA. I fall då arbetsgivaren underlåtit att teckna försäkring var arbetstagaren automatiskt försäkrad hos anstalten.²⁵ RFA och Pensionsstyrelsen ersattes 1961 av Riksförsäkringsverket (RFV).

Vid samma tid som YFL infördes, tillkom även lagen om allmän sjukförsäkring. Den ersattes 1962 av lagen om allmän försäkring (AFL). Genom införandet av dessa lagar kom yrkesskadeersättningen att i ökad utsträckning samordnas med sjukförsäkringen, så att ersättning vid yrkesskada endast utgick i form av sjukersättning under de första 90 dagarna, s.k. samordningstid. YFL blev därmed ett komplement till sjukförsäkringen.²⁶ Härigenom kom även admi-

²³ Prop. 1929:84.

²⁴ Prop. 1954:60.

²⁵ Carlsson Mia (2008).

²⁶ Prop. 1954:60.

nistrationen att förläggas till de allmänna försäkringskassorna och det dåvarande Riksförsäkringsverket.²⁷ I takt med utbyggnaden av sjukförsäkringen ifrågasattes också värdet av att ha en särskild yrkesskadeförsäkring.²⁸ För arbetstagarnas trygghet ansågs det trots detta viktigt att det fanns regler om ersättning för inkomstförluster som följd av skador i arbetet. Av kostnadsskäl och för undvikande av tvister skulle reglerna vara oberoende av vållande.

Genom lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkringen (LAF) infördes det *generella arbetsskadeskadebegreppet* och ett helt igenom ekonomiskt invaliditetsbegrepp, vilket innebar att den reella nedläggningen av den skadades förmåga att skaffa sig inkomst genom förvärsarbete – till följd av arbetsskadan – bestämde ersättningens storlek. Inom ramen för vad som varit socialt och samhällsekonomiskt motiverat skulle den skadade försättas i samma ekonomiska situation som om han eller hon inte hade skadats, s.k. restitution.²⁹ Syftet med försäkringsskyddet sammanföll på så sätt med den skadeståndsrättsliga huvudprincipen. Genom att försäkringen som regel gav full kompensation minimerades behovet av skadestånd. Kompensation för *ideella skador* samt för *kostnader* utöver socialförsäkringsförmånerna föll däremot utanför. Genom lagen utvidgades skyddet till att gälla inte bara arbetstagare, utan alla *förvärsarbetande*.

Reglerna i dagens arbetsskadeförsäkring syftar fortfarande till att ge *särskilda fördelar* – utöver den ersättning som den allmänna sjukförsäkringen omfattar – till den som skadas i arbetet.³⁰ Därför ställs också ett specifikt krav på skadlighet i form av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet för att arbetsskadeförsäkringen ska träda in.

Med tiden har den angivna grundtanken om full kompensation avsevärt urholkats. *Arbetskadesjukpenningen* togs bort år 1993 och sedan dess lämnas ersättning huvudsakligen i form av arbetsskadelivränta, om förmågan att skaffa inkomst genom arbete kan antas bestå under minst ett år. Nedskärningen motiverades främst av de kostnadsökningar som under 1980-talet drabbade arbetsskadeförsäkringen. Vidare har *inkomsttaket* i de allmänna försäkringarna inte

²⁷ SOU 1975:84.

²⁸ SOU 1951:25.

²⁹ Prop. 1975/76:197.

³⁰ SOU 2006:86.

justerats upp i samma takt som den allmänna löneutvecklingen. Dessa förändringar innebär att ett stort antal av de arbetsskadade i dag inte erhåller full kompensation för inkomstförlust från den allmänna försäkringen, vid sjukdom och arbetsskada. Det har också medfört att behovet av samordning mellan socialförsäkringarna och det skadeståndsbaserade skyddet har ökat i omfattning.

15.4 Arbetsskadeförsäkringens dubbla roller

Arbetsskadeförsäkringen skiljer sig från andra sociala trygghets-system genom att den vid sidan av att erbjuda inkomstrygghet vid inkomstbortfall också kan ersätta behovet av skadeståndsprocesser vid arbetsskador.

Det gör att logiken kring systemkonstruktionen delvis skiljer sig från andra socialförsäkringar. Den mest uppenbara skillnaden är att den ger full kompensation för inkomstförlusten upp till taket för SGI och i praktiken även över taket för dem som omfattas av TFA. Dessutom ger försäkringen ersättning för lyte och men samt sveda och värk. Det innebär att individens rätt till ersättning för hela skadan har ansetts väga tyngre än principen om att viss själv-risk behövs för att upprätthålla arbetslinjen.

Arbetsskadeförsäkringen ska dessutom ge trygghet för individen vid olycksfall i arbetet. Skadeståndsrätten reglerar arbetsgivarens ansvar så länge denne kan anses vållande till skada. Om en skada inträffar p.g.a. individens försumlighet saknar denne skydd i skadeståndsrätten. Därmed fyller arbetsskadeförsäkringen även en roll som skydd för den enskilde.

16 Överväganden för en mer rättssäker arbetsskadeförsäkring

16.1 Problem i arbetsskadeförsäkringen

Arbetsskadeförsäkringen grundlades under början av 1900-talet. För en stor del av arbetskraften var då risken för plötsliga olycksfall betydande. Arbet livet har sedan dess förändrats. I allt mindre utsträckning handlar det om plötsliga olycksfall där sambandet mellan skada och arbete enkelt kan beläggas. I stället är orsaksambanden ofta komplexa. Dels för att arbetes innehåll förändrats vilket medfört andra risker, dels för att det att enskilda byter arbetsuppgifter eller arbetsgivare i betydligt större utsträckning, vilket gör det svårare att utreda orsakssamband.

Ytterligare en faktor är att kunskapen om vad som ger ohälsa ökar. I takt med detta stiger kraven på att försäkringen ska möta nya typer av skador där man tidigare inte reflekterat över att de skulle kunna vara arbetsrelaterade. Extra komplicerat är att utreda sjukdomar där individuella faktorer samvarierar med hemmiljön eller den yttre miljö den enskilde befunnit sig i.

Det är svårt för den enskilde att förutse vilka skador som omfattas av arbetsskadeförsäkringen. Detta gäller särskilt olika typer av belastnings- och förslitningsskador samt besvär relaterade till stress och liknande. Vidare är arbetssjukdomar som regel betydligt mer komplicerade att hantera jämfört med arbetsolycksfall, eftersom det sällan är entydigt att en sjukdom uppstått i samband med arbetet. Detta hänger samman med att det ofta finns konkurrerande eller samverkande skadeorsaker, dvs. andra faktorer i den enskildes liv som kan ha orsakat eller bidragit till sjukdomens uppkomst.

För närvarande finns inte någon formell eller institutionell ordning för att ta fram aktuella kunskapssammanställningar inom relevanta medicinska områden för arbetsskadeförsäkringen som kan användas som stöd vid handläggningen av arbetsskadeärenden. Detta är en brist som leder till att arbetsskadeförsäkringen inte fullt ut fungerar enligt lagstiftarens intentioner. Rättssäkerheten och legitimiteten för försäkringen påverkas därmed på ett negativt sätt.

Den medicinska vetenskapliga evidensen styr beviljandegraden när det gäller livränta. Det leder till olika utfall för kvinnor och män i arbetsskadeförsäkringen. Skillnaden i beviljandegrad mellan yrken förklarar till största del skillnaden i beviljandegrad mellan kvinnor och män. Beviljandegraden är högre i mansdominerade yrken, vilket gäller för både män och kvinnor.

Yttranden från den försäkringsmedicinske rådgivaren väger mycket tungt för utgången i ett arbetsskadeärende. Yrkesarbetande män är i större utsträckning än yrkesarbetande kvinnor exponerade för faktorer där det enligt gängse litteratursammanställningar finns vetenskaplig evidens för skadlig inverkan. Ett problem är att det finns fler vetenskapliga studier när det gäller mansdominerade yrken.

Den lättare bevisregel som infördes 2002 har inte lett till en jämnare bedömning mellan könen när det gäller beviljande av livränta. Ändringen innebär att det ska göras en helhetsbedömning vid arbetsskadeprövningen. Inte enbart det vetenskapliga stödet ska ligga till grund för bedömningen. De ändrade bevisreglerna har inte fått genomslag i praxis. Vetenskaplig evidens väger fortfarande tyngst. I mansdominerade yrken är den vetenskapliga evidensen större, vilket leder till att skador inom dessa yrken godkänns oftare. I kvinnodominerande yrken gäller det motsatta, där leder skador inom yrket i stället ofta till avslag.

Statistik över inträffade arbetsskador samlas in av flera olika aktörer: Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, AFA Försäkring m.fl. Exempelvis för Arbetsmiljöverket statistik över antalet anmälda arbetsskador, medan Försäkringskassan för statistik över antalet arbetsskador för vilka ersättning ges. Dessa uppgifter är delvis överlappande, delvis inte. AFA Försäkring presenterar årligen relativt omfattande statistik över samtliga, av AFA Försäkring, godkända arbetsskador.

Statistiken har flera olika syften. Den presenteras och analyseras av respektive organisation med utgångspunkt i det egna behovet. Ingen aktör har dock ett övergripande ansvar för att presentera en helhetsbild.

Ett annat problem med statistiken över arbetsskador är att det är svårt att få en uppfattning om arbetsskadornas samlade samhälls-ekonomiska kostnader. Arbetsskador leder till många olika typer av kostnader. Utöver de kostnader som AFA Försäkring har, som finansieras genom premieintäkter och kapitalavkastning, fördelas kostnaderna för arbetsskador på flera olika parter: den enskilde, arbetsgivaren, landsting, kommuner och staten. Exempel på kostnadslag är kostnader för produktionsbortfall, medicinsk vård och rehabilitering, arbetsrehabilitering, domstolskostnader, förebyggande arbete, sjuklöner och social- och avtalsförsäkringar.

Att kostnaderna fördelas på olika parter leder till att det är svårt att få en uppfattning om de samlade kostnaderna för arbetsskador. Flera studier har pekat på behovet av en samlad statistik över arbetsskador och de kostnader som är förknippade med dem.¹ Det görs inte någon regelbunden och sammanhållen analys av den statistik som finns. Detta trots att det är centralt vid bedömningen av om arbetsmiljöerna har förbättrats och om de risker som har identifierats inom olika arbetsmiljöer har minskat.

16.2 Angelägna förbättringar inom ramen för nuvarande arbetsskadeförsäkring

16.2.1 Bättre kunskapsförsörjning i arbetsskadeförsäkringen

Kommitténs bedömning: Medicinsk kunskap bör tas tillvara på ett bättre sätt vid försäkringstillämpningen. Systematisk och institutionaliserad kunskapsutbyggnad bör utvecklas.

Skälen för kommitténs bedömning: Samhället sätter ramar för vad som anses vara en arbetsskada och vilken ersättning som ges vid sådan skada. För en rättssäker arbetsskadeförsäkring krävs bl.a.

¹ Se t.ex. Sjögren Lindquist, G och Wadensjö, E (2008) och Sjögren Lindquist, G och Wadensjö, E (2010).

kunskap om samband mellan arbete och skador. Det finns ett stort behov av att stärka möjligheterna att ta fram aktuell kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom. Brist på sådan kunskap riskerar rättssäkerheten i bedömningen av arbetsskadeärenden.

En central del för en rättssäker bedömning är att kunskapssammanställningar inom relevanta medicinska områden görs löpande. För närvarande finns inte någon formell eller institutionell ordning för att ta fram aktuella kunskapssammanställningar som kan användas som stöd vid handläggningen av arbetsskadeärenden. Detta är en brist som leder till att arbetsskadeförsäkringen inte fullt ut fungerar enligt lagstiftarens intentioner. Rättssäkerheten och legitimiteten för försäkringen påverkas därmed på ett negativt sätt.

Kommitténs bedömning är att förutsättningarna för att på ett systematiskt sätt ta fram kunskapssammanställningar som är relevanta för arbetsskadeförsäkringens behov behöver stärkas. Mängden vetenskapliga artiklar som publiceras och som är relevanta vid tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen är så stor att det i praktiken blir svårt för Försäkringskassan att hinna ta del av den ständigt växande strömmen av nya forskningsrön. Försäkringskassan publicerar inte heller några forskningssammanställningar, vilket dels försvårar handläggningen, dels bidrar till en bristande transparens och förutsebarhet i försäkringen.

Forskningsresultaten behöver sorteras, granskas kritiskt och sammanställas så att de blir överskådliga. Ett steg som har tagits för att förbättra kunskapsläget är att Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) sedan 2011 har i uppdrag av regeringen att sammanställa kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom. I uppdraget ingår att särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer. SBU har publicerat tre systematiska litteraturöversikter: Arbetsmiljöns betydelse för sömnstörningar², Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom³ samt Arbetsmiljöns betydelse för ryggproblem.⁴ SBU har även sammanställt kunskap om arbetets betydelse för besvär och sjukdom i nacke och arm.⁵

² SBU (2013).

³ SBU (2014a).

⁴ SBU (2014b).

⁵ SBU (2012).

Det finns metodologiska utmaningar i att göra evidensgraderade⁶ kunskapssammanställningar som visar risken för sjukdom kopplad till en viss faktor i arbetslivet, till exempel att arbetsrelaterade sjukdomar ofta utvecklas under lång tid. Det är svårt att isolera betydelsen av enskilda faktorer i arbetslivet, eftersom besvär och sjukdomar med koppling till arbetslivet oftast har multifaktoriella orsaker. Faktorer som inte är kopplade till arbetet kan också spela in. Detta gör att man måste ställa höga krav på hur forskningen utformas och hur resultaten tolkas

16.2.2 Skillnader mellan kvinnor och män i beviljandegrad

Kommitténs bedömning: Skillnader mellan kvinnor och män i utfall inom arbetsskadeförsäkringen beror främst på att män och kvinnor arbetar i olika yrken. Osakliga skillnader i utfall mellan kvinnor och män i arbetsskadeförsäkringen ska inte förekomma.

Skälen för kommitténs bedömning: En förutsättning för att arbetsskadeförsäkringen ska uppfattas som rättvis, rättssäker och förutsebar är att kunskapsläget förstärks och kontinuerligt utvecklas. Det behövs ny och förädlad kunskap kring vilka arbetsmiljöer som är skadliga, hur skadliga arbetsmiljöer uppkommer och hur de undviks eller begränsas. Arbetslivet förändras, vilket ställer krav på att arbetsskadeförsäkringens kontinuerligt anpassas. Vad som var skadliga arbetsmiljöer och arbetsmoment förr är nödvändigtvis inte det i dag. Nya arbetsmoment som tidigare inte fanns i arbetslivet kan visa sig vara skadliga vid olika grader av exponering.

Den medicinska vetenskapliga evidensen styr beviljandegraden när det gäller livränta. Detta leder till olika utfall för kvinnor och män i arbetsskadeförsäkringen. Ett flertal studier av arbetsskadeförsäkringens beviljandegrader ur ett jämställdhetsperspektiv har visat att fler män än kvinnor beviljas livränta.⁷

Till största delen förklaras dessa skillnader av att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar i olika yrken och sektorer. När hänsyn tas till yrke, födelseår, utbildningsnivå, födelseland och sjuk-

⁶ Evidensgradering innebär att styrkan i evidensen bedöms.

⁷ Studier har gjorts av Riksrevisionen (2007), Försäkringskassan (2011c) och ISF (2011a).

domsdiagnos m.m. kvarstår en liten skillnad mellan kvinnor och män när det gäller sannolikheten för att beviljas livränta.⁸ Fler livräntor beviljas i mansdominerade yrken, vilket gäller för både kvinnor och män. Yrkesarbetande män är i större utsträckning än kvinnor exponerade för faktorer där det enligt gängse litteratursammanställningar finns vetenskaplig evidens för skadlig inverkan. Ett problem är att det finns fler vetenskapliga studier som avser mansdominerade yrken jämfört med kvinnodominerande yrken.

Det behövs således enligt kommitténs mening mer forskning om arbetsmiljön. Sådan forskning bör utföras med data och metoder som i högre grad gör det möjligt att bedöma orsakssamband. Det innebär också att sammanställningar och spridning av kunskaper bör utgå från högt ställda vetenskapliga krav. Som beskrevs under avsnitt 16.1 har den lättare bevisregel som infördes 2002 inte medfört ett jämnare utfall, mellan kvinnor och män, när det gäller beviljande av livränta.

Försäkringskassan har efter de olika rapporter, som redogjordes för i kapitel 15, om jämställdheten i arbetsskadeförsäkringen genomfört en rad förändringar i handlägningsprocessen. De omfattar bl.a. en förstärkt handläggartutbildning, likaseminarier, en ny handlägningsprocess och förstärkt FMR-utbildning.

Osakliga skillnader i beviljandegrad mellan män och kvinnor ska inte förekomma. Kvinnor och män verksamma i samma bransch ska ha samma möjligheter att beviljas livränta. Även om de skillnader som kunnat konstateras, som inte kan förklaras av att kvinnor och män arbetar i olika yrken och sektorer, är små ska dessa skillnader inte förekomma i försäkringstillämpningen. Den viktigaste åtgärden är att det satsas mer resurser på forskning kring skadliga arbetsmiljöer i de sektorer där kvinnor företrädesvis arbetar. De osakliga skillnader som finns i utfallet av arbetsskadelifväntor kan också minimeras genom tydligare och mer genomskådliga kriterier för hur arbetsskador ska bedömas.

⁸ ISF (2011a).

16.2.3 En mer sammanhållen arbetsskadestatistik

Kommitténs bedömning: Det behövs en samlad kunskap om samhällets kostnader för arbetsskador och dålig arbetsmiljö.

Skälen för kommitténs bedömning: Målet med arbetslivspolitikerna är goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män. Arbetsmiljön ska utformas så att den förebygger ohälsa och olycksfall och så att den motverkar att människor utestängs från arbetslivet.⁹ En viktig förutsättning för att kunna utvärdera politikens måluppfyllelse och upptäcka fel och brister i arbetsmiljön på olika arbetsplatser är en god statistik. God statistik ger kunskaper om orsaker till arbetsskador och varför skadliga arbetsmiljöer uppkommer. Statistiken har också stor betydelse när det gäller att öka kunskapen om riskfyllda arbeten och bidra till förebyggande insatser och en utveckling av arbetarskyddet.

Statistik om arbetsskador samlas in av Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, AFA Försäkring, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån (SCB). Varje organisation har sitt eget specifika behov av den statistikinsamling som görs. Statistiken har således ett flera olika syften. Den presenteras och analyseras av respektive organisation med utgångspunkt från det egna behovet. Ingen aktör har ett ansvar för att presentera en helhetsbild av arbetsmiljöstatistiken.

Skillnaden mellan de olika statistikkällorna visar att valet av statistikkälla blir viktigt när arbetsskadornas utveckling och utbredning ska beskrivas. Felkällorna inom respektive undersökning kan också vara olika.

I statistiken över anmälda arbetsskador finns i huvudsak två felaktigheter. Det första felet är rena felklassificeringar, dvs. att olyckor eller besvärstillstånd klassificeras som arbetsskador trots att de är relaterade till andra orsaker. Detta fel uppkommer som ett resultat av att det inte prövas om skadan ska anses som en arbetsskada utan endast registreras som en. Det leder till att antalet arbetsskador överskattas. Det andra felet är att alla arbetsskador inte anmäls, vilket framför allt rör de skador som inte berättigar till ersättning. Detta leder till att antalet arbetsskador underskattas.

⁹ Prop. 2013/14:1 utg.omr. 14.

Även om det finns vissa brister när det gäller antalet anmälda arbetsskador är kommitténs utgångspunkt att varje undersökning kontinuerligt arbetar med att förbättra och vidareutveckla kvaliteten inom respektive undersökning. Detta arbete bedrivs bäst av dem som producerar statistiken och känner dess fel och brister bäst. Kommittén ser därmed ingen anledning att lämna förslag som rör statistikens kvalitet.

Däremot noteras att det saknas ett samordningsansvar för den statistikproduktion som sker inom arbetsmiljöområdet. Bristen på ett sådant samordningsansvar skapar otydligheter och osäkerheter för användare av statistiken om vad de olika statistikprodukterna egentligen står för och hur de kan användas och tolkas i relation till varandra. Bristen på en sådan samordnande aktör gör också att utvecklingsarbetet saknar en initiativtagare till att utveckla nya områden och belysa statistiken ur nya perspektiv.

Ett perspektiv som kommittén saknar är en mer heltäckande bild av de samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med dålig arbetsmiljö i generell mening och mer specifikt med arbetsskador. Arbetsskador medför många olika typer av samhällsekonomiska kostnader. Några exempel på kostnadsslag är kostnader för produktionsbortfall, medicinsk vård och rehabilitering, arbetslivsinriktad rehabilitering, domstolskostnader, förebyggande arbetsmiljöarbete, sjuklöner och social- och avtalsförsäkringar.

16.3 Huvudmannaskapet för arbetsskadeförsäkringen

Kommitténs bedömning: Staten bör även fortsättningsvis vara huvudman för arbetsskadeförsäkringen.

Skäl för kommitténs bedömning: Arbetsskadeförsäkringen kan ses dels som en inkomstbortfallsförsäkring för individen, dels som en försäkring för arbetsgivaren som skyddar mot skadeståndsanspråk. I dag är staten huvudman för den allmänna arbetsskadeförsäkringen, vilken kompletteras med en partsgemensam försäkring administrerad av AFA Försäkring.

Frågan om vem som ska vara huvudman för arbetsskadeförsäkringen är av central betydelse för utformningen av framtidens

arbetsskadeförsäkring. Valet av försäkringsgivare kommer på olika sätt att påverka möjligheterna att förändra försäkringen.

I huvudsak kan man tänka sig två olika motiv till varför staten ska engagera sig på en försäkringsmarknad. Det första argumentet vilar på fördelningsmässiga grunder. En privat försäkringslösning kan under vissa förutsättningar leda till en ojämnare fördelning av levnadsstandarden. Effektiviteten i privata försäkringslösningar bygger delvis på att kunna differentiera premien mellan olika riskgrupper. Det innebär att om det finns stora skillnader mellan sannolikheten hos olika grupper att drabbas av en arbetsskada, kommer premien variera betydligt mellan grupperna.

Blir premievariationen allt för hög finns en risk att vissa personer inte har råd att betala premien och därmed ställs utan försäkringsskydd. Själva idén med försäkring har därmed urholkats. Det skapas då ett fördelningsmässigt argument för staten att engagera sig på en sådan marknad. Det kan också vara så att personer med låga inkomster inte ens har råd att betala en lågt satt premie. Detta motiverar också en statlig inblandning och hanteras vanligtvis genom att premierna betalas in av någon annan än den enskilde, t.ex. arbetsgivaren genom socialavgifter.

Ett annat klassiskt argument för offentlig inblandning på en marknad är s.k. marknadsmisslyckanden. Om det råder en informationsasymmetri mellan försäkringsgivare och försäkringstagare kan det vara svårt för försäkringsgivaren att på ett korrekt sätt riskklassificera enskilda. De som anser sig ha en lägre risk än vad försäkringsgivarens riskbedömning visar kommer vara mindre benägna att teckna försäkringen, eftersom den är för dyr i förhållande till dennes risk.

Detta kan medföra en ond spiral i försäkringen där försäkringsgivaren tvingas höja premien när enskilda med låg risk lämnar försäkringen, vilket i sin tur får till följd att ännu fler lämnar försäkringen. Tillgången till försäkringsskydd blir därmed begränsad i och med att försäkringsgivaren inte längre kan erbjuda aktuariskt riktiga premier. Det uppstår därmed ett marknadsmisslyckande.¹⁰

Detta problem kan emellertid hanteras genom att göra försäkringen obligatorisk och på så vis tvinga alla att försäkra sig. Det kräver dock i sin tur att alla har råd att teckna försäkringen.

¹⁰ I forskningslitteraturen brukar detta benämnas adverse selection eller skevt urval.

Den grundläggande skillnaden mellan socialförsäkringar och privata försäkringar kan sammanfattas i sättet att hantera risk. I privata försäkringar är premien kopplad till risken för att råka ut för en skada. För en socialförsäkring är grunden det fördelningspolitiska argumentet att alla hanteras lika oavsett risk. Socialförsäkringen finansieras därmed solidariskt med en premie som i procentuella termer är lika för alla. Detta för att alla ska ha råd att försäkra sig oavsett vilken riskgrupp man tillhör. Ingen ska heller behöva stå utan försäkringsskydd den dag en skada inträffar. När premien differentieras görs avkall på dessa grundläggande principer i socialförsäkringen.

Ett byte av huvudman till privata försäkringsbolag kan ha klara fördelar. Om en privatisering leder till att premierna differentieras skapas ytterligare drivkrafter för arbetsmiljöarbete hos arbetsgivarna. En differentiering av premierna innebär dock ett avsteg från nuvarande principer i arbetsskadeförsäkringen. Enligt kommitténs mening ska socialförsäkringarnas grundläggande idé om solidarisk finansiering värnas. De fördelar differentierade premier kan ha på förebyggande arbetsmiljöinsatser kan åstadkommas genom reformer på andra områden. Därmed finns inte under överskådlig framtid något behov av att använda arbetsskadeförsäkringen i detta syfte.

En sammanhållen och utvecklad arbetsskadestatistik kan få positiva följd effekter för det förebyggande arbetsmiljöarbetet. När statistiken är utvecklad så att arbetsskador och arbetssjukdomar redovisas tydligt på branschnivå blir det också tydligare vilka branscher som särskilt behöver arbeta förebyggande. Företag och arbetsgivare får på så sätt incitament att förstärka sitt arbetsmiljöarbete.

En alternativ försäkringslösning är att låta arbetsmarknadens parter ta över ansvaret för arbetsskadeförsäkringen. Parterna administrerar redan en kompletterande försäkring till den allmänna arbetsskadeförsäkringen. En överföring av hela arbetsskadeförsäkringen till arbetsmarknadens parter kräver dock samma typ av överväganden som en privat försäkringslösning gör. Kommittén tar i detta betänkande inte ställning för eller emot en sådan förändring av arbetsskadeförsäkringen, men konstaterar att det finns flera viktiga frågeställningar som grundligt behöver utredas innan en sådan överföring kan diskuteras vidare.

En av de frågor som behöver utredas är hur det finansiella ansvaret för befintliga försäkringstagare ska hanteras. Privata och offentliga försäkringshuvudmän lever under olika principer för hur framtida försäkringsåtaganden budgeteras. Privata försäkringsbolag behöver budgetera för hela den framtida försäkringsskulden, något som inte staten behöver göra. Staten kan genom beskattningsinstrumentet se till att försäkringen alltid kan finansiera sina åtaganden. Därmed är en fondering inte nödvändig.

Om hela försäkringsansvaret ska föras över till en ny huvudman behöver denna huvudman få täckning för det kostnadsansvar som övertas. Detta innebär en finansiell överföring från staten till den nya huvudmannen. Ett alternativ är dock att den nya huvudmannen endast övertar ansvaret för nya försäkringsfall. Det innebär dock att arbetsskadeförsäkringen behöver ha två parallella ersättnings-system under en övergångsperiod. Arbetsskadeförsäkringen är en s.k. långsvansad försäkring, dvs. försäkringsåtagandet följer försäkringsgivaren under en lång tid, i arbetsskadeförsäkringen fall oftast till den enskilde fyller 65 år. Lösningen innebär därför parallella försäkringssystem under relativt lång tid.

En annan fråga som ett förändrat huvudmannaskap i arbetsskadeförsäkringen behöver beakta är möjligheten att bevara nuvarande generella arbetsskadebegrepp i en privat försäkringslösning. Då det hela tiden måste finnas täckning för det försäkringsåtagande som ett privat försäkringsbolag gjort finns det klara fördelar med ett strikt arbetsskadebegrepp. För att kunna beräkna en skadekostnad måste det vara möjligt att bedöma den risk som försäkringsåtagandet innebär. Ändras åtagandet till att omfatta sjukdomar till följd av skadlighet som tidigare inte berättigat till ersättning kan försäkringsgivaren inte i efterhand kompensera sig för denna ökning. Försäkringsskyddet i en privatiserad försäkring riskerar därmed att bli statiskt. För att hantera detta i en privat försäkring kan försäkringsbolag tvingas avsätta reserver för en framtida glidning i bedömningspraxis, vilket innebär en högre premie.¹¹

Ytterligare en fråga som behöver belysas vid ett eventuellt byte av huvudman är hur staten fortsättningsvis ska kunna styra reglerna för försäkringen. Då arbetsskadeförsäkringen är en del av socialförsäkringen är det enligt kommitténs mening centralt att det är staten

¹¹ SOU 1996:113.

som utformar de grundläggande försäkringsvillkoren och som ska besluta om förändringar av dessa. Detta inte minst mot bakgrund av att arbetsskadeförsäkringen är en sekundär försäkring, dvs. den grundläggande och huvudsakliga ersättningen kommer vanligtvis från sjukersättning eller sjukpenning.

Kommittén ser att det finns fördelar med en partsgemensam försäkringslösning. En sådan försäkringslösning är av intresse att utreda vidare. En tilltalande egenskap med parternas försäkring är att den har en solidarisk finansiering, vilket innebär att samtliga arbetsgivare betalar samma premie. En sådan utformning är mer tilltalande än en försäkring med differentierade premier. Premierna kan dessutom hållas på låga nivåer genom att verksamheten drivs enligt ömsesidiga principer och därmed inte har ett tydligt vinstkrav. Avkastningen från kapitalinvesteringar kan användas till att hålla premierna på en låg och stabil nivå för samtliga försäkringsstagare.

Kommittén kan konstatera att en förändring av huvudmannskapet för arbetsskadeförsäkringen i riktning mot en utvidgad partsgemensam försäkringslösning vilar på en ömsesidig överenskommelse mellan staten och arbetsmarknadens parter om hur en sådan försäkring ska utformas och administreras. I den mån det finns ett intresse från arbetsmarknadens parter att vidare fördjupa sig i hur den del av arbetsskadeförsäkringen som staten administrerar skulle kunna överföras till den partsgemensamma försäkringen, anser kommittén att detta måste utredas vidare. I avvaktan på detta bör staten även fortsättningsvis vara huvudman för arbetsskadeförsäkringen.

17 Förslag för en mer rättssäker arbetsskadeförsäkring

17.1 Utredning med uppdrag att ta fram ett bedömningsstöd i arbetsskadeförsäkringen

Kommitténs förslag: En utredning ska tillsättas med uppdrag att ta fram ett bedömningsstöd för handläggning av arbetsskadeärenden. Av bedömningsstödet ska framgå vilka sjukdomar som vid en given exponering i arbetet ska anses utgöra en arbetsskada.

Skälen för kommitténs förslag: En förutsättning för att arbetsskadeförsäkringen ska kunna ta tillvara medicinsk kunskap på ett bättre sätt är att det blir klart vilka sjukdomar som berättigar till ersättning från försäkringen. I den nuvarande utformningen av arbetsskadeförsäkringen saknas denna tydlighet. Därför föreslås att en utredning tillsätts med uppdrag att ta fram ett bedömningsstöd för arbetsskadeförsäkringen, där det framgår vilka arbetssjukdomar som vid en given exponering ska anses utgöra en arbetsskada.

Kommittén har valt att kalla detta bedömningsstöd och inte ett beslutsstöd, för att betona att det ska fungera som en vägledning snarare än som normerande riktlinjer. När arbetsskadeärenden prövas ska alltså hänsyn tas till förhållanden i varje enskilt fall.

Med ett sådant bedömningsstöd tydliggörs det för såväl arbetsgivare som arbetstagare vilka arbeten, arbetsmiljöer och exponeringstider som kan ge upphov till arbetsskador och arbetssjukdomar. Bedömningsstödet ska användas vid handläggningen av arbetsskadeärenden hos Försäkringskassan. Enligt kommitténs mening kan ett bedömningsstöd bidra till att skadliga arbetsmiljöer och

arbetsmoment tydligare uppmärksammas och får därmed en viss preventiv effekt.

Framtagandet av ett bedömningsstöd syftar till att beskriva sambandet mellan sjukdomsdiagnos och exponering. De sjukdomar som inkluderas i bedömningsstödet bör vara baserade på klara diagnostiska kriterier som uppträder efter specifika exponeringsförhållanden i arbetet. De dokumenterade orsakssambanden mellan exponering och sjukdom bör bygga på erkända vetenskapliga kriterier för evidensgradering.

Bedömningsstödet kan enligt kommittén även innehålla arbetsorsakade sjukdomar där det bland företrädare med medicinska expertkunskaper finns en väl utbredd uppfattning om existerande samband mellan sjukdom och arbete, men där vetenskaplig evidens ännu saknas. I sådana fall ska detta särskilt anges och motiveras. Genom att inkludera även sjukdomar som inte strikt uppfyller ställda evidenskrav kan bedömningsstödet på ett tidigt stadium omfatta det samlade kunskapsläget om samband mellan sjukdom och arbete.

Den utredning som ges i uppdrag att arbeta fram ett bedömningsstöd ska enligt kommitténs mening bemannas med, eller knyta till sig, hög medicinsk kompetens inom arbetsmiljöområdet och andra relevanta områden. Den ska beakta relevanta internationella förteckningar samt ILO-konvention nr 121 om ersättning vid arbetsskada.

17.2 Inrättandet av ett arbetsmedicinskt råd

Kommitténs förslag: Ett arbetsmedicinskt råd ska bildas. Det arbetsmedicinska rådet ska utgöra ett expertorgan inom det arbetsmedicinska området, ansvara för förvaltningen av arbetsskadeförsäkringens bedömningsstöd och implementeringen av ny kunskap i försäkringstillämpningen.

Skälen för kommitténs förslag: Kopplingen mellan medicinsk kunskap och försäkringstillämpning behöver stärkas genom ett tydligare institutionellt ramverk. Därför föreslås att ett arbetsmedicinskt råd inrättas. Ledamöterna i rådet ska utses av regeringen. Det arbetsmedicinska rådet ska utveckla och följa upp det bedöm-

ningsstöd som ska tas fram med förteckning över sjukdomar som vid en given exponering i arbetet ska anses utgöra en arbetsskada.

En risk med att införa ett bedömningsstöd i handläggning av arbetsskadeärenden är att det i praktiken kan leda till att arbetsskadebegreppet blir statiskt. För att undvika detta ska det arbetsmedicinska rådet kontinuerligt uppdatera bedömningsstödet i takt med att ny medicinsk kunskap framkommer. På så sätt kan det undvikas att bedömningsstödet blir statiskt samtidigt som fördelarna vad gäller transparens och förutsebarhet kan komma försäkring och de försäkrade tillgodo.

I den utredning som Försäkringskassan gör i ett arbetsskadeärende inhämtar handläggaren vid behov information från myndighetens försäkringsmedicinska rådgivare om kunskapsläget gällande sambandet mellan en viss sjukdom och exponering. Försäkringskassan har utvecklat detta arbete under de senaste åren, men det finns ingen offentlig samlad beskrivning av kunskapsläget för olika diagnosgrupper som den försäkrade och andra intressenter kan tillgodogöra sig.

Det arbetsmedicinska rådet ska ha en mer självständig ställning, klart åtskild från försäkringstillämpningen. Det skapar förutsättningar för att öka förutsebarheten och transparensen för den enskilde. Därmed bidrar det till en högre legitimitet i myndighetens beslut. Rådets arbete ska präglas av ett systematiskt förhållningsätt genom att utifrån tillgänglig kunskap förteckna vilka exponeringssituationer i arbete som leder till sjukdom.

Den brist på systematik och institutionaliserad kunskapsutbyggnad som finns inom arbetsskadeförsäkringen när det gäller vad som är en väl utbredd uppfattning bland läkare, riskerar att leda till att Försäkringskassan inte fäster tillräcklig vikt vid kunskapen. I allt för stor utsträckning riskerar Försäkringskassans beslut att baseras på om det finns evidensbaserade samband mellan sjukdom och arbete eller inte. Bristen på systematiska sammanställningar om kunskapsläget baserade på en väl utbredd medicinsk uppfattning är ett rättssäkerhetsproblem och bidrar till att försvaga legitimiteten för arbetsskadeförsäkringen. Ingen instans kan i relation till försäkringstillämpningen på ett vederhäftigt sätt uttala sig om vad som är en medicinsk väl utbredd uppfattning inom ett visst område. Det är därför angeläget att det för arbetsskadeförsäkringens behov blir klarlagt både vad som anses vara en väl utbredd medicinsk uppfatt-

ning om samband mellan sjukdom och arbete och vem som uttalar denna uppfattning.

Det arbetsmedicinska rådet ska, utöver arbetet med förteckningen, på begäran av Försäkringskassan kunna yttra sig i sådana fall där det på goda medicinska grunder finns skäl att anta att sjukdomen uppkommit till följd av en skadlig inverkan i arbetet. Det arbetsmedicinska rådets yttranden i dessa fall kommer därmed att för arbetsskadeförsäkringen utgöra vad som är en väl utbredd uppfattning bland läkare som har relevanta specialistkunskaper. I takt med att sådana utlåtanden görs kommer en medicinsk praxis att växa fram vilken underlättar försäkringstillämpningen och stärker rättssäkerheten och förutsebarheten i försäkringen.

Det arbetsmedicinska rådet ska inte bedriva egen forskning i rådets namn. I sin roll som expertorgan ska rådet emellertid vara en aktör för befintliga forskningsfinansiärer att samråda med när nya forskningsområden initieras. Det arbetsmedicinska rådet ska verka för att forskningen fokuseras på områden där det ur ett försäkringssperspektiv finns tydliga kunskapsbrister. Ett viktigt underlag för det arbetsmedicinska rådets arbete blir ur detta perspektiv de forsknings- och kunskapssammanställningar som görs av Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU). Det arbetsmedicinska rådet ska också ansvara för att de kunskaper, som forskning och utvärdering ger, införs i försäkringstillämpningen.

Kommittén har övervägt hur sammansättningen ska vara i det arbetsmedicinska rådet och hur dess juridiska status ska regleras. Kommittén bedömer att den nuvarande arbetsskadeförsäkringens brister vad gäller förutsebarhet, rättssäkerhet och administrativ effektivitet framför allt kan förbättras genom att stärka och tydliggöra de medicinska sambanden mellan sjukdom och arbete. Kommittén bedömer mot denna bakgrund att det arbetsmedicinska rådet ska ha hög kompetens inom arbetsmiljömedicin, men att även annan relevant medicinsk kompetens ska finnas, t.ex. psykiatrisk och muskuloskeletal expertis. Utöver den medicinska kompetensen ska även statliga myndigheter med ansvar för verksamheter av betydelse för arbetsskadeförsäkringen vara representerade. Enligt kommittén bör därför rådet utöver Försäkringskassan, även ha representation från Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket. Den särställning som AFA Försäkring har när det gäller det kompletterande försäkringsskyddet till den allmänna arbetsskadeförsäk-

ringen kan tala för att även AFA Försäkring skulle vara representerat i det arbetsmedicinska rådet. Härigenom skulle förutsättningar kunna skapas för förbättrad kunskapsöverföring mellan de två försäkringsgivarna. Kommittén finner det inte vara lämpligt att i författning närmare föreskriva hur rådet ska vara sammansatt. Att utse ledamöter i rådet ska vara en fråga för regeringen.

Den allmänna arbetsskadeförsäkringen kompletteras för de allra flesta arbetstagare med kollektivavtalade försäkringar. Dessa administreras av AFA Försäkring och omfattar privat anställda, kooperativt anställda, anställda inom kommuner och landsting, anställda inom staten och företagare som tecknat egen försäkring. AFA Försäkring ägs av Svenskt näringsliv och LO och har en särställning när det gäller kompletterande skydd utöver vad den allmänna arbetsskadeförsäkringen ger.

Det finns sedan länge ett väl utvecklat samarbete mellan Försäkringskassan och AFA Försäkring och de två försäkringssystemen är nära sammankopplade.

Det finns flera olika alternativ till var ett arbetsmedicinskt råd skulle kunna placeras organisatoriskt. Betydande samordningsvinster kan göras om rådet organisatoriskt tillhör en befintlig myndighet. Därmed kan rådet få administrativ hjälp och stöd med t.ex. sekretariatsfunktioner. I huvudsak finns tre alternativa myndigheter som skulle kunna var lämpliga myndigheter för ett arbetsmedicinskt råd. Dessa är Försäkringskassan, Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket. Det är framför allt inom dessa myndigheters kompetensområden som det arbetsmedicinska rådet kommer att verka. Kommittén väljer dock att inte ta närmare ställning till rådets placering.

Däremot ska rådets uppgifter regleras i lag. Detta i syfte att ge rådet en tydlig och väl definierad uppgift och för att markera oberoende från försäkringstillämpningen.

17.3 Bättre kunskapsförsörjning i arbetsskadeförsäkringen

Kommitténs förslag: Det arbetsmedicinska rådet ska i samråd med Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) besluta inom vilka områden som kunskapssammanställningar behöver

görs. SBU ansvarar för att dessa kunskapssammanställningar görs. Det arbetsmedicinska rådet ska också verka för att relevant forskning bedrivs och att det sker en kontinuerlig kunskapsutveckling när det gäller skadliga arbetsmiljöer och exponeringar.

Skälen för kommitténs förslag: Förutsättningarna för att på ett systematiskt sätt ta fram kunskapssammanställningar som är relevanta för arbetsskadeförsäkringens behov behöver stärkas. Samhället sätter ramar för vad som anses vara en arbetsskada och vilken ersättning som ges vid sådan skada. En rättssäker arbetsskadeförsäkring kräver bl.a. kunskap om samband mellan arbete och skador. Det finns ett stort behov av att stärka möjligheterna att ta fram aktuell kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom. Brist på sådan kunskap riskerar rättssäkerheten vid bedömning av arbetsskadeärenden.

För att det ovan föreslagna bedömningsstödet ska kunna bidra till en tillämpning av arbetsskadeförsäkringen som över tiden anpassar sig till ny kunskap om arbetsrelaterade sjukdomar och skador, krävs en kontinuerlig uppdatering i takt med att ny kunskap tas fram. Det arbetsmedicinska rådet ska ansvara för att bedömningsstödet hålls aktuellt.

En central del i detta arbete är att kunskapssammanställningar inom relevanta medicinska områden görs löpande. För närvarande finns inte någon formell eller institutionell ordning för hur aktuella kunskapssammanställningar ska tas fram eller hur ny kunskap ska användas i handläggning av arbetsskadeärenden. Det är en brist som leder till att arbetsskadeförsäkringen inte fullt ut fungerar enligt lagstiftningens intentioner. Därmed påverkas legitimiteten och rättssäkerheten i försäkringen på ett negativt sätt. Förutsättningarna för att på ett systematiskt sätt ta fram relevanta kunskapssammanställningar för arbetsskadeförsäkringens behov, behöver därför stärkas.

Försäkringskassan publicerar inte några egna forskningssammanställningar, vilket försvårar handläggningen och bidrar till en bristande transparens och förutsebarhet i försäkringen. Mängden vetenskapliga artiklar som är relevanta för tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen är dock så omfattande att det i praktiken är svårt för Försäkringskassan att hinna ta del av den ständigt växande

strömmen av nya forskningsrön. Forskningsresultaten behöver sorteras, granskas kritiskt och sammanställas så att de blir överskådliga.

Ett steg som har tagits för att förbättra kunskapsläget är att SBU sedan 2011 har i uppdrag av regeringen att sammanställa kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom. I uppdraget ingår att särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer. De metodologiska utmaningarna med att göra evidensgraderade kunskapssammanställningar som påvisar risken för sjukdom kopplad till en viss faktor i arbetslivet är stora. Ett exempel på detta är att arbetsrelaterade sjukdomar ofta utvecklas under lång tid. Eftersom besvär och sjukdomar med koppling till arbetslivet oftast har multifaktoriella orsaker är det svårt att isolera betydelsen av enskilda faktorer i arbetslivet. Faktorer som inte är kopplade till arbetet kan också spela in. Det behöver därför ställas höga krav på hur forskningen utformas och hur resultaten tolkas.

Det arbete som SBU gör för att ta fram aktuella kunskapssammanställningar över arbetets betydelse för uppkomst av sjukdom är mycket värdefullt. Detta arbete ska utvecklas i samband med att ett arbetsmedicinskt råd etableras. I syfte att säkerställa att förteckningen med ersättningsgrundande sjukdomar löpande utvecklas ska det arbetsmedicinska rådet i samråd med SBU besluta inom vilka områden som kunskapssammanställningar behöver göras. SBU ska ansvara för att göra kunskapssammanställningarna.

På så sätt skapas förutsättningar för att aktuell kunskap om arbetets betydelse för sjukdomar kan användas som stöd i försäkringstillämpningen. Sammanställningarna ska också bidra till att tydliggöra inom vilka områden ytterligare forskning behövs och vilka metodologiska krav som ska ställas på forskningen för att den ska kunna vara användbar inom arbetsskadeförsäkringen.

En viktig uppgift för det arbetsmedicinska rådet ska vara att verka för att mer resurser kanaliseras till forskning om skadliga arbetsmiljöer i traditionellt kvinnodominerande yrken. Det behövs mer kunskap om kvinnors arbetsmiljöer och exponeringar i olika yrken för att på sikt kunna minska skillnaderna mellan kvinnors och mäns beviljande av arbetsskadelivräntor.

17.4 Förstärkt forskning

Kommitténs förslag: En särskild forsknings- och utvärderingsfunktion ska inrättas, vars inriktning ska vara mot arbetsmiljöområdet och svara upp mot de behov som finns när det gäller evidensbaserad forskning för en väl fungerande arbetsskadeförsäkring. Tyngdpunkten i funktionens arbete ska vara att förbättra kunskapsläget om kvinnors arbetsmiljö och arbetsskador.

Skälen till kommitténs förslag: Dagens arbetsskadeförsäkring tillkom i början av förra århundradet på en arbetsmarknad där en stor del av arbetskraften var utsatt för risk för plötsliga olycksfall. Som beskrevs i kapitel 18 har vad som orsakar skador och ohälsa i arbetet förändrats sedan dess. En betydligt större andel av arbetskraften finns exempelvis i tjänstesektorer. Det handlar inte längre enbart om plötsliga olycksfall där sambandet mellan skadan och arbetet för det mesta är relativt enkelt att belägga. Ofta är orsakssambanden komplexa och kräver omfattande utredning för att bringa klarhet i vilken typ av påverkan arbetet har haft för att en viss skada eller sjukdom uppkommit. Dels handlar det om ett förändrat arbetsinnehåll med andra typer av risker, dels handlar det om att många byter arbetsuppgifter eller arbetsgivare flera gånger under sitt arbetsliv. Därmed blir orsakssambanden svårare att utreda. Ytterligare en faktor är att kunskapen om vad som ger ohälsa ökar och att, i takt med detta, kraven stiger på att försäkringen ska möta nya typer av skador där man tidigare kanske inte reflekterat över att de skulle kunna vara arbetsrelaterade. Extra komplicerat är att utreda sjukdomar där individuella faktorer samvarierar med hemmiljön eller den yttre miljö individen befunnit sig i.

En väl fungerande arbetsskadeförsäkring är beroende av att god kunskap utvecklas över sambandet mellan arbete och sjukdom. För närvarande är kunskapsläget bristfälligt inom vissa områden. Detta gäller särskilt för psykiska besvär och för sjukdomar i rörelseorganen. Kvinnor är överrepresenterade inom dessa diagnosgrupper.¹ Kommitténs bedömer att en förutsättning för att arbetsskade-

¹ Arbetsmiljöverket (2013b).

försäkringen ska upplevas som rättvis, rättssäker och förutsebar är att kunskapsläget inom detta och andra diagnosområden förstärks och kontinuerligt utvecklas. Det behövs ny och förädlad kunskap om vilka arbetsbetsmiljöer som är skadliga, hur skadliga arbetsmiljöer uppkommer och hur de undviks eller begränsas.

Arbetslivet förändras ständigt. Det ställer krav på att arbetsskadeförsäkringen kontinuerligt anpassas. Vad som var skadliga arbetsmiljöer och arbetsmoment förr är nödvändigtvis inte det i dag. Nya arbetsmoment som tidigare inte fanns i arbetslivet kan visa sig vara skadliga vid olika grader av exponering. Det behövs således enligt kommitténs mening mer forskning om arbetsmiljön som utförs med data och metoder som i högre grad gör det möjligt att bedöma orsakssamband. Det innebär också att sammanställningar och spridning av kunskaper ska utgå från högt ställda vetenskapliga krav.

Forskning inom arbetslivsområdet finansieras i stor utsträckning via Forskningsrådet för arbetsliv och välfärd (Forte). Forte har till uppgift att främja och stödja grundforskning och behovsstyrd forskning inom arbetslivsområdet, socialvetenskap och folkhälsovetenskap. För detta ändamål förfogar Forte över drygt 500 miljoner kronor som årligen kan beviljas till forskning.

I Forsknings- och innovationspropositionen föreslås en särskild satsning på vårdforskning samt åldrande och hälsa.² Forte har tillförts 40 miljoner kronor för att förstärka forskningen inom detta område.

Även det partsägda bolaget AFA Försäkring är en viktig finansiär av arbetslivsforskning. AFA Försäkring finansierar forskning för omkring 150 miljoner kronor årligen. Forskningen bedrivs inom tre huvudområden; arbetsmiljö, hälsa samt tillämpning och kommunikation. Utöver dessa forskningsfinansiärer disponerar även Försäkringskassan en forskningsbudget om 8 miljoner kronor som används till forskning inom socialförsäkringen.

Regeringens arbetsmiljöpolitiska råd föreslog i en skrift 2010 att ett kunskapscentrum skulle inrättas och att dess verksamhet skulle omfatta omvärldsbevakning, kunskapsbevakning, tillgänglighet till kunskap, kunskapsammansättning och nationell representation.

² Prop. 2012/13:30.

En nationell funktion för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv har inrättats inom Arbetsmiljöverket.

I betänkandet Åtgärder för ett längre arbetsliv föreslås åtgärder för att stärka kunskapsbevakning, kunskapsvård och kunskapsförmedling inom på arbetsmiljöområdet.³ I betänkandet konstateras att kunskaperna om sambanden mellan arbetsförhållanden, ohälsa och tidigt utträde eller ofrivillig nedtrappning från arbetsmarknaden behöver förstärkas. I betänkandet framhålls särskilt behovet av kunskap om psykosociala arbetsmiljöproblem och orsaker till kvinnors höga andel av de beviljade sjukersättningarna. Det behövs, enligt vad som anges i betänkandet, mer forskning om arbetsmiljön som utförs med data och metoder som i högre grad gör det möjligt att bedöma orsakssamband. Det innebär också enligt utredningen att sammanställningar och spridning av kunskaper ska utgå från högt ställda vetenskapliga krav.

Kommittén delar denna synpunkt och anser att dessa behov även är kopplade till arbetsskadeförsäkringen.

Pensionsåldersutredningen konstaterade att det finns ett behov av att inrätta en oberoende funktion för forskning och utvärdering inom arbetsmiljöområdet. Den nya funktionens uppdrag ska främst vara att undersöka sambanden mellan arbetsmiljö och arbetsförhållanden och hälsa samt utträde från arbetslivet. Forskningen ska inriktas bl.a. på studier som kan visa orsakssamband mellan arbetsmiljörisker och tidiga utträden från arbetslivet men också mellan god arbetsmiljö och hälsa.

Funktionens roll ska också vara att utvärdera effekter av nuvarande arbetsmiljöpolitik, bedöma effekter av olika reformer och åtgärder på arbetsmiljöområdet. Vad gäller finansieringen av en sådan funktion ska resurser täcka egna studier samt externa uppdrag från regeringen och myndigheter. Det är också lämpligt att forskare knutna till funktionen har möjlighet att, i konkurrens med andra, söka externa anslag från forskningsfinansiärer. Resurser ska enligt betänkandet avsättas för att knyta ett antal heltidsfinansierade forskare och utredare till funktionen. Inledningsvis kan man tänka sig att funktionen skulle få ett antal utredningsuppdrag för att komma i gång med verksamheten.

³ SOU 2013:25.

Kommittén delar Pensionsåldersutredningens bedömning om behovet av förstärkt forskning och utvärdering inom arbetslivsområdet. En sådan funktion ska även beakta de behov som finns av bättre kunskap om samband mellan arbete och sjukdom för en väl fungerande arbetsskadeförsäkring. Funktionens forskning och utvärderingsinsatser ska därför omfatta även denna inriktning. Funktionens forsknings- och utvärderingsområde är av sådan storlek och dignitet att det är rimligt att ett särskilt institut ska inrättas för ändamålet.

17.5 En mer sammanhållen arbetsskadestatistik

Kommitténs förslag: En myndighet ges i uppdrag att tillsammans med andra myndigheter och organisationer utveckla, producera och redovisa en sammanhållen statistik över arbetsmiljö och arbetsskador. Ett nytt statistiksystem ska utvecklas och förvaltas i syfte att belysa samhällets samlade kostnader för arbetsskador och dålig arbetsmiljö.

Skälen till kommitténs förslag: Det finns i dag ett antal olika myndigheter och organisationer som producerar och publicerar uppgifter om arbetsskador.⁴ Som tidigare beskrivits i kapitel 18 har varje organisation sitt eget specifika behov av den statistikinsamling som görs och de publikationer som publiceras kopplas till den egna organisationens huvudsakliga uppdrag. Statistiken har således flera olika syften. Den analyseras och presenteras av respektive organisation med utgångspunkt från det egna behovet. Ingen av aktörerna har dock ett helhetsansvar för att beskriva arbetsmiljöstatistiken och arbetsskadestatistiken ur alla dess olika perspektiv.

Arbetslivspolitikens mål är goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män. Arbetsmiljön ska utformas så att den förebygger ohälsa, olycksfall och motverkar att människor utestängs från arbetslivet.⁵ Möjligheten att utvärdera politikens måluppfyllelse och upptäcka fel och brister i arbetsmiljön på olika arbetsplatser vilar på en god tillgång till statistik.

⁴ Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, AFA Försäkring, Socialstyrelsen och SCB.

⁵ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 14.

Med ett bra statistiskt underlag ges möjligheter till nya och förbättrade kunskaper om orsaker till arbetsskador och varför skadliga arbetsmiljöer uppkommer. Statistiken har också stor betydelse för att öka kunskapen om riskfyllda arbeten och bidra till en utveckling av de förebyggande insatserna ute på arbetsplatserna.

Eftersom statistiken produceras utifrån olika syften mäter den inte alla avseenden samma sak. Skillnaden mellan de olika statistik-källorna visar att valet av statistikkälla blir viktigt när arbetsskadornas utveckling och utbredning ska beskrivas.⁶ För respektive statistikproducent är skillnaderna mellan dessa undersökningar ofta uppenbara, då de mäter olika saker utifrån olika uppdrag och utgångspunkter. För utomstående som saknar denna specialistkunskap kan det dock vara svårt att veta vad olika statistik-källor beskriver, vilka felkällor de har och vilka slutsatser som kan dras från respektive källa. Dessa oklarheter kan leda till att beslutsfattare får en splittrad och allt för snäv bild av arbetsmiljöns och arbetsskadornas utveckling.

Bristen på samordningsansvar skapar otydligheter och osäkerheter för användare av statistiken om vad de olika statistikprodukterna egentligen står för och hur de kan användas och tolkas i relation till varandra. Bristen på samordnande aktör gör också att det saknas en initiativtagare till att utveckla nya områden och belysa statistiken ur nya perspektiv.

En myndighet ska därför ges i uppdrag att ha ett samordnande ansvar av den statistikproduktion som sker inom arbetsmiljöområdet. Ansvaret ska omfatta uppbyggnaden av ett statistiksystem som belyser arbetsskador och arbetsmiljöproblem ur ett brett perspektiv. En årlig publikation ska redovisas med en sammanställning av statistik och analyser från de olika statistikproducenternas ansvarsområden.

Sammankopplat med bristerna i statistiken rörande arbetsmiljö och arbetsskador är att det saknas en mer heltäckande bild av de samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med dålig arbetsmiljö i generell mening och mer specifikt med arbetsskador. Arbetsskador medför många olika typer av samhällsekonomiska

⁶ En jämförelse av uppgifter från Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, AFA Försäkring, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån (SCB) uppvisar stora skillnader i antalet arbetsskador.

kostnader. Några exempel på kostnadslag är kostnader för produktionsbortfall, medicinsk vård och rehabilitering, arbetslivsinriktad rehabilitering, domstolskostnader, förebyggande arbetsmiljöarbete, sjuklöner och social- och avtalsförsäkringar.

Vissa kostnadsposter är svårare än andra att kvantifiera och samla in uppgifter om och kräver en mer långsiktig planering. Därför förslås en succesiv uppbyggnad av statistiksystemet som fullt utbyggt ska kunna belysa arbetsskadornas kostnader och konsekvenser ur alla för samhället relevanta perspektiv. Ett första steg kan vara att redovisa de kostnader som arbetsskador orsakar övriga offentligfinansierade välfärdssystem som sjuklön, sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt rehabiliteringspenning. Ett andra steg kan vara att utveckla samarbetet med AFA Försäkring och inkludera kostnaderna för de kompletterande avtalsersättningar som betalas ut från de kollektivavtalade försäkringarna. I ett sista skede kan övervägas om det är möjligt att samla in uppgifter över samhällets övriga kostnader som medicinsk och arbetslivsinriktad rehabilitering, domstolskostnader samt kostnader för företag och individer till följd av arbetsskador.

En lämplig myndighet för att vara den sammanhållande länken av arbetsmiljöstatistiken kan vara någon av de myndigheter som i dag producerar arbetsmiljöstatistik. Det kan således röra sig om Arbetsmiljöverket, SCB eller Försäkringskassan. Ett argument för att någon av dessa myndigheter ska bära samordningsansvaret är att det finns en upparbetad kompetens hos dessa myndigheter avseende statistikproduktion och analysarbete. Att lägga ansvaret på en myndighet utanför denna krets kräver en period av kunskaps- och kompetensuppbyggnad och förlänger sannolikt tiden innan statistiksystemet kan vara på plats. Det är mycket angeläget att ett statistiksystem kommer på plats så snart som möjligt för att snabbt kunna fylla de kunskapsluckor som finns om samhällets samlade kostnader för arbetsskador och dålig arbetsmiljö.

Ett samlat statistiksystem som på ett klart sätt redovisar de samhällsekonomiska kostnader som arbetsskador och dålig arbetsmiljö genererar är också en bra utgångspunkt för att kunna stärka arbetsgivarnas drivkrafter att förebygga arbetsskador och stödja återgång i arbete. Ett sådant statistiksystem möjliggör också en mer detaljerad redovisning av statistiken efter bransch, arbetsgivare och region. De arbetsgivare som i offentliga redovisningar visar omotiverat höga

samhällskostnader för arbetsskador kommer rimligen att ha ett betydande intresse att vidta åtgärder för att minska kostnaderna. En bättre redovisning av statistiken kan därmed ha en preventiv och förebyggande effekt på arbetsmiljö och arbetsskador.

DEL 5

En trygg och rättvis
arbetslöshetsförsäkring

18 Bakgrund till en trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring

18.1 Uppdraget enligt direktiven

Det övergripande uppdraget enligt direktiven är att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet.¹ Kommittén ska överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar.

Några generella utgångspunkter för kommitténs arbete som framhålls i direktiven är att försäkringen ska ge god ekonomisk trygghet, utformas så att arbetslinjen understöds och att den ska vara en omställningsförsäkring. Förändringarna ska bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed långsiktigt hållbara statsfinanser.

Dessutom tas frågan om samspelet mellan arbetslöshetsförsäkringen och kompletterande försäkringar (kollektivavtalade och privata) upp i direktivet, liksom vikten av att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen, i den mån det är möjligt, utmärks av enkelhet, tydlighet, begriplighet och stabilitet.

Uppdraget som specifikt avser arbetslöshetsförsäkringen är att utforma en försäkring vars inkomstrelaterade ersättning omfattar alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbetsvillkoret. Kommittén ska utgå från att den nuvarande formen med ett högsta belopp för ersättning och avtrappning av ersättningen under en ersättningsperiod ska bestå. Införandet av en sådan obligatorisk försäkring ska inte på ett allvarligt sätt öka tröskeleffekterna in på arbetsmarknaden eller leda till överförsäkring av personer som har ett begränsat

¹ Dir. 2010:48.

behov av försäkring av arbetsinkomster. Föreningsfriheten ska också respekteras.

Kommittén har också i uppgift att överväga vilka övriga villkor som ska gälla i försäkringen, t.ex. inträdes-, utträdes- och medlemsvillkor. I uppdraget ingår även att överväga vilka åtgärder som behövs för att upprätthålla regelefterlevnad och kontrollmöjligheter.

Angående arbetslöshetsförsäkringens organisation anges att fördelarna med dagens fristående arbetslöshetskassor med bransch-kännedom och låg nivå på felaktiga utbetalningar ska tas till vara. Kommittén ska också pröva alternativa organisationsformer för en framtida, obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Kommittén ska överväga och föreslå de uppbördsregler som anses nödvändiga för att uppnå en stabil finansiering av försäkringen efter kommitténs föreslagna förändringar. Grupper med låg risk för arbetslöshet ska inte överdebiteras. Nuvarande finansieringsmodell med ett avgiftssystem som varierar med kostnaderna för arbetslösheten ska därför bestå. Kommittén har dock möjlighet att pröva alternativa vägar att hindra att avgiften till arbetslöshetsförsäkringen motverkar arbetskraftsdeltagande.

Kommittén har i tilläggsdirektiv fått ytterligare uppdrag som syftar till att förtydliga och förenkla reglerna för arbetslöshetsförsäkringen.² Dessa uppdrag syftar även till att harmonisera reglerna med övrig relevant lagstiftning. Tilläggsdirektivet består av fyra delar:

1. Grundläggande bestämmelser, där kommittén ska
 - Utreda möjligheten för sökande att begränsa sitt sökområde geografiskt och yrkesmässigt, den s.k. 100-dagarsregeln
 - Överväga begränsningsregler för ersättningsrätten vid deltidarbete, den s.k. 75-dagarsregeln
2. Harmonisering och effektivisering av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning, där kommittén ska
 - Se över reglerna för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen

² Dir. 2012:90.

- Överväga alternativa möjligheter för administrationen av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning
3. Vissa grupper i arbetslöshetsförsäkringen, där kommittén ska utreda
 - Ersättningsreglerna för förtroendevalda
 - Ersättningsreglerna för uppdragstagare
 - Ersättningsreglerna för pensionärer
 4. Regler om effektivitet och styrning samt förfarande, där kommittén ska utreda
 - Effektivisering av statsbidragshanteringen
 - Förfarande samt styrning och effektivitet vid arbetslöshetskassorna

Uppdraget rörande pensionärer och förtroendevalda redovisades hösten 2013 i delbetänkandet Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt SOU 2013:64.³

18.2 Nuvarande regler

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, som trädde i kraft den 1 januari 1998, ersätter och utgör i huvudsak en sammanslagning och omarbetning av de tidigare gällande lagarna (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd.

Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK, som också trädde i kraft den 1 januari 1998 innehåller i huvudsak föreningsrättsliga bestämmelser beträffande arbetslöshetskassorna.

Kompletterande bestämmelser som arbetslöshetsförsäkringen och om arbetslöshetskassorna finns i förordningarna (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, ALFFo, och (1997:836) om arbetslöshetskassor, LAKFo.

Från den 1 januari 2004 har Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen, IAF, tagit över Arbetsmarknadsstyrelsens, AMS,

³ SOU 2013:64.

tidigare roll som tillsynsmyndighet för försäkringen och arbetslöshetskassorna. IAF utfärdar även föreskrifter (IAFFS) för arbetslöshetskassorna. Myndigheten har även en begränsad föreskriftsrätt för Arbetsförmedlingen.

18.2.1 Kvalifikationsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen är allmän såtillvida att den omfattar både anställda och företagare. Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Sökande har rätt till grundersättning från 20 års ålder. Den månad då den sökande fyller 65 år upphör rätten till arbetslöshetsersättning (se 1, 4, 6 och 22 §§ ALF).

Den sökande måste uppfylla de allmänna villkoren (grundvillkoren) och ett arbetsvillkor för att vara berättigad till ersättning enligt grundförsäkringen. Den sökande måste, utöver dessa villkor, även uppfylla ett medlemsvillkor för att vara berättigad till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen.

Grundvillkor

De allmänna villkoren regleras i 9 § ALF och innebär att den sökande är arbetsför, är anmäld på Arbetsförmedlingen och står till arbetsmarknadens förfogande.

Arbetsvillkor och överhoppningsbar tid

Arbetsvillkoret syftar till att säkerställa att den sökande är förankrad på arbetsmarknaden och innebär, enligt huvudregeln, att den sökande ska ha förvärvsarbetat minst 80 timmar i månaden i minst sex månader under en ramtid av tolv månader innan arbetslösheten inleddes.

Alternativt kan arbetsvillkoret uppfyllas genom att den sökande har förvärvsarbetat i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av sex kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader.

Som tid med förvärvsarbete anses även tid då den sökande haft semester, under vissa omständigheter varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön eller fått avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön, se 12–13 §§ ALF.⁴

När ramtiden fastställs räknas inte viss tid då den sökande varit förhindrad att arbeta, s.k. överhoppningsbar tid. Den överhoppningsbara tiden regleras i 16–17 a §§ och får inte överstiga fem år.⁵ Den överhoppningsbara tiden kan delas in i fem huvudgrupper:

- sjukdom eller vård av barn eller närstående
- karantän, tvångsvård eller frihetsberövande
- heltidsstudier eller militär grundutbildning
- utlandsvistelse som medföljande make/maka, förvärvsarbete med särskilt anställningsstöd eller deltagande i etableringsinsatser
- korttidsarbete, föräldrapenning eller värnplikt

Medlemsvillkor

Medlemsvillkoret innebär att den sökande är och har varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst ett år och under den tiden uppfyllt ett arbetsvillkor. Medlemstid i en annan arbetslöshetskassa får under vissa omständigheter tillgodoräknas medlemsvillkoret (7–8 §§ ALF).

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som vid ansökningstillfället förvärvsarbetar och uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa, om han eller hon uppfyllde villkoren när han eller hon senast arbetade. Rätt att bli medlem har dock inte den

⁴ Av 13 a § ALF framgår att i den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret jämställs med förvärvsarbete även tid då den sökande har fullgjort tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspunkt eller fått föräldrapenningsförmån enligt socialförsäkringsbalken, dock tillsammans under högst två kalendermånader.

Vid tillämpning av det alternativa arbetsvillkoret ska minst 330 av de 480 timmarna avse förvärvsarbete under minst 4 kalendermånader som har utförts med minst 50 timmar under var och en av dessa månader. Under var och en av de återstående högst 2 månaderna ska sökanden ha utfört förvärvsarbete, fullgjort tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspunkt eller fått föräldrapenningsförmån enligt socialförsäkringsbalken under tid som motsvarar minst 50 timmar.

⁵ Denna tidsgräns gäller dock inte för utlandsvistelse som medföljande make/maka.

som är medlem i en annan arbetslöshetskassa eller har fyllt 64 år. När medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses den sökande ha inträtt i kassan första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes (34 § LAK).

Medlemskapet i en arbetslöshetskassa upphör utan uppsägning den dag medlemmen fyller 65 år. Medlemmen kan avsluta medlemskapet närsomhelst. En begäran om utträde ska göras skriftligen och innehålla uppgift om tidpunkten för utträdet. En medlem kan också anses ha utträtt på grund av bristande betalning. Det innebär att han eller hon inte betalat medlemsavgift vid utgången av andra månaden efter den tid vilken avgiften avser. Medlemmen ska anses ha trätt ut ur kassan vid den tidpunkten se 22 § ALF samt 36, 40, 45, 47 och 47 a §§ LAK.

Sanktioner

Utöver grundvillkoren, arbetsvillkoret och medlemsvillkoret ställs även andra krav på sökande för att uppbära arbetslöshetsersättning. Den som inte uppfyller kraven kan bli varnad eller stängas av från rätt till ersättning under en viss tid. Dessa sanktionsregler finns i 43–43 b §§ ALF och innebär att den sökande ska medverka till att upprätta en individuell handlingsplan, till Arbetsförmedlingen lämna aktivitetsrapporter inom utsatt tid, besöka eller kontakta Arbetsförmedlingen vid överenskommer eller beslutad tidpunkt, söka anvisade lämpliga arbeten och i övrigt aktivt söka arbete. Den sökande får inte heller avvisa ett erbjudet lämpligt arbete, eller orsaka att en anställning inte kommer till stånd. En sanktion kan också bli aktuell om den sökande lämnar sin anställning utan giltig anledning eller skiljs från sitt arbete på grund av otillbörligt uppförande.

En sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter, eller låtit bli att anmäla ändrade uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning, ska fränkännas rätt till ersättning. För sökande som är medlemmar i en arbetslöshetskassa ska det dock först prövas om han eller hon i stället ska utslutas som medlem i kassan. Fränkännandet ska gälla minst 45 och högst 195 ersättningsdagar, och om det finns dagar kvar i ersättningsperioden efter det får dessa betalas ut först efter

att den sökande förvärvat arbetat under 80 dagar (se 37 § LAK, samt 46–46 b §§ ALF).⁶

Lämpligt arbete

Bestämmelserna om lämpligt arbete finns i 44 § ALF. Där klargörs att ett arbete ska anses vara lämpligt om skälig hänsyn tagits till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden, om anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare som är anställda enligt kollektivavtal får, om arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av lovliga stridsåtgärder, och om förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som gällande regler om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

IAF:s föreskrifter om lämpligt arbete (IAFFS 2014:2) innehåller bestämmelser om vad som är att anse som ett lämpligt arbete, bl.a. avseende den sökandes kompetens, medicinska hinder, geografisk bundenhet, resor till och från arbetet, bostad, arbetsinkomst, avtal om annat arbete och arbetskonflikt. Utöver detta har även delar av Arbetsförmedlingens föreskrifter (3, 9–10 §§ AMSFS 2004:11) betydelse i frågan.⁷

18.2.2 Ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen

Av 19–20 §§ ALF framgår att ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen lämnas som ett dagbelopp, s.k. dagpenning. Dagpenning lämnas för högst fem dagar i veckan.

⁶ En medlem får också uteslutas om han eller hon inte uppfyller och inte heller under de senaste sex månaderna har uppfyllt bestämmelsen i en arbetslöshetskassas stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde, 37 a § LAK.

⁷ Enligt ALF är den sökande skyldig att medverka till att upprätta en individuell handlingsplan. Av Arbetsförmedlingens föreskrifter framgår att handlingsplanen bland annat ska innehålla de yrken och yrkesområden samt geografiskt sökområde som är aktuella för den sökande, liksom den sökandes hinder för att ta arbete och de åtgärder han eller hon ska vidta för att undanröja dessa. Arbetsförmedlingen ska underrätta den sökandes arbetslöshetskassa om den sökande inte fullgör sina åtaganden enligt handlingsplanen. En ny handlingsplan ska också upprättas om det visar sig att sökandens förutsättningar att söka arbete har förändrats.

Normalarbetstid

När ersättning beviljas fastställs den sökandes genomsnittliga arbetstid innan arbetslösheten, s.k. normalarbetstid. I normalarbetstiden ska förvärvsarbete och tid som jämställs med förvärvsarbete ingå. Under vissa omständigheter kan även tid med graviditetspenning, föräldrapenningsförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning eller närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken ingå. Detsamma gäller tid som ersatts med sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön (23 a–b §§ ALF).

Grundförsäkringen

Enligt 24 § ALF lämnas ersättning enligt grundförsäkringen till den som uppfyller arbetsvillkoret. Ersättningen utgår med ett belopp per dag som inte är baserat på tidigare förvärvsinkomster (dagpenning i form av grundbelopp). Dagpenning i form av grundbelopp bestäms utifrån sökandens normalarbetstid och det belopp som regeringen fastställer. Grundbeloppets storlek är enligt gällande regler fastställt till 320 kronor per dag vid heltidsarbete under hela ramtiden (tolv månader). För den som inte har arbetat heltid under hela ramtiden minskas grundbeloppet proportionerligt mot personens normalarbetstid, som är den genomsnittliga arbetade tiden per vecka under ramtiden (3 § ALFFo).

Inkomstbortfallsförsäkringen

Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen (se 25–26, ALF) lämnas till den som uppfyller arbets- och medlemsvillkoret. Ersättningen utgår med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster (dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning).

Dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning bestäms utifrån sökandens dagsförtjänst, normalarbetstid och det högsta respektive lägsta belopp som regeringen fastställer. Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst eller, i fråga om sökande med månadslön, 1/22 av den månadsinkomst, som den

sökande haft under ramtiden. Dagenpenning lämnas normalt med ett belopp som motsvarar 80 procent under de första 200 dagarna av ersättningsperioden, och 70 procent under resten av ersättningsperioden. Efter att dagsförtjänsten fastställts tillämpas reglerna för taket för ersättning.

I arbetslöshetsförsäkringen finns inget tak för hur höga inkomster som kan ingå i beräkningsunderlaget, utan taket utgörs i stället av ett högsta dagenpenningbelopp. Taket regleras i 4 § ALFFo och är f.n. 680 kronor per dag, vilket motsvarar en genomsnittlig inkomst före arbetslösheten på 18 700 kronor.

När det bestäms med vilken procentsats ersättning ska lämnas ska dag då en sökande fått aktivitetsstöd för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program jämföras med ersättningsdag.

För sökande som under ersättningsperioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret och för vilken ersättning lämnas under ytterligare en ersättningsperiod ska, om det är förmånligare, dagenpenning lämnas med ett belopp som motsvarar 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den senast lämnade arbetslöshetsersättningen. Detsamma gäller för en sökande som lämnat jobb- och utvecklingsgarantin, under förutsättning att han eller hon ansöker om arbetslöshetsersättning inom 12 månader från tidpunkten då den sökande lämnade garantin. Dessa skyddsregler får tillämpas högst två gånger (27 a och 30 §§ ALF).

Tabell 18.1 Högst och lägst ersättning i arbetslöshetsförsäkringen år 2014

	Max ersättning	Max* inkomst/månad	Min ersättning	Min* inkomst/månad
Inkomstrelaterad ersättning	680	14 960	320 ⁸	7 040
Grundersättning	320	7 040	ca 80 ⁹	1 760

* Före skatt och beräknat på dagpenningen multiplicerat med 22 ersättningsdagar per månad.

Skatte- och pensionsregler för arbetslöshetsersättning

Grundprincipen för om ersättningen från försäkringen är skattepliktig eller inte beror på i vilket led skatten har betalats. Försäkringar vars avgifter betalas av den enskilde beskattas inte. Försäkringsersättningar där arbetsgivare betalt premien blir skattepliktig för den enskilde.

Arbetslöshetskassor är skattskyldiga enbart för inkomst på grund av innehav av fastigheter, eftersom de bedriver allmännyttig verksamhet. Erhållna medlemsavgifter och statsbidrag är därför skattefria för arbetslöshetskassan (se 7 kap 16 § femte strecksatsen IL, samt 41 § och 93–93 a §§ LAK). För den enskilde är avgifter till en arbetslöshetskassa inte avdragsgilla. Skattereduktionen för sådana avgifter slopades den 1 januari 2007. Den dagpenning som en arbetslöshetskassa betalar ut är skattepliktig och pensionsgrundande för mottagaren.

Samordning med ersättning från annan och ersättning för del av vecka

I vissa fall då en sökande får annan ersättning jämsides med arbetslöshetsersättningen ska dagpenningen minskas eller samordnas med den andra ersättningen (27, 31–32 §§ ALF). Syftet med detta

⁸ Till den som har arbetat heltid under hela ramtiden lämnas inkomstrelaterad ersättning med lägst 320 kronor per dag. För den som inte har arbetat heltid under hela ramtiden ska det lägsta beloppet minskas proportionellt, 4 § ALFFo.

⁹ Den som har arbetat 50 procent av en heltid under hela ramtiden (12 månader) får ett grundbelopp på 160 kronor per dag, givet att personen i övrigt uppfyller villkoren för ersättning. För den som har arbetat 50 procent av en heltid under arbetsvillkoret (6 månader) blir ersättningen 80 kronor per dag.

är att den sökande inte ska få en större total ersättning från två system än vad han eller hon skulle ha fått från ett av dessa system.

En sökande som arbetar, men i lägre omfattning än den genomsnittliga arbetstiden innan arbetslösheten (se *Deltidsbegränsning* nedan) kan få arbetslöshetsersättning jämsides med arbetet. Förutsättningen för det är att den sökande söker arbete i samma omfattning som normalarbetstiden. Tiden med arbete reducerar arbetslöshetsersättningen enligt den s.k. omräkningstabellen, som fastställs av regeringen. Omräkningstabellen används även i de fall den sökande är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande under del av vecka, exempelvis vid sjukdom, karens, avstängning från rätt till ersättning eller annat hinder (38–38 §§ ALF och 9 § ALFFo).

18.2.3 Ersättningsperiodens längd i arbetslöshetsförsäkringen

Ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen regleras i 21–23 §§ ALF och är högst 300 ersättningsdagar. För en heltidsarbetslös som ansöker om arbetslöshetsersättning fem dagar per vecka räcker perioden i ca 14 månader. En sökande som är förälder till barn under 18 år lämnas får ersättning i högst 450 dagar, vilket motsvarar ca 20,5 månader. Om ersättningsperioden har tagit slut och den sökande uppfyller ett nytt arbetsvillkor har han eller hon rätt till ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Då ska dock karensvillkoret uppfyllas på nytt.

När det bestäms hur många dagar av ersättningsperioden som har förbrukats jämföras dagar då den sökande fått aktivitetsstöd för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program med ersättningsdag i arbetslöshetsförsäkringen. Innan ersättningsperioden kan inledas måste den sökande ha varit arbetslös i sju dagar, s.k. karens.

Den sökande förfogar själv över de 300 ersättningsdagarna och det finns ingen gräns för under vilken tidsrymd dagarna får användas. Om en sökande exempelvis arbetar eller är sjuk under en period och därmed inte gör anspråk på ersättning, sparas ersättningsdagarna.

Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersättning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet. Den sökande har dock inte rätt till

ersättning efter det att en sammanhängande tid av tolv månader har förflutit sedan den sökande senast fick dagpenning eller aktivitetsstöd. I sådan tid räknas inte överhoppningsbar tid.

Deltidsbegränsning

I lagen om arbetslöshetsförsäkring finns en möjlighet att begränsa arbetslöshetsersättningen vid deltidsarbete. Begränsningen har utnyttjats i förordningen om arbetslöshetsförsäkring och innebär i dag att arbetslöshetsersättning lämnas under sammanlagt längst 75 ersättningsdagar inom en ersättningsperiod för veckor som en sökande deltidsarbetar. Återstående dagar i ersättningsperioden får bara användas om den sökande inte längre deltidsarbetar utan är helt arbetslös (38 § ALF och 7 § ALFFo).

Arbetsförmedlingen ska, under tid då ersättning lämnas jämtes med deltidsarbete, verka för att den sökande får en sammanlagd arbetstid som motsvarar hans eller hennes arbetsutbud. Arbetsförmedlingen ska samarbeta med den sökande, arbetsgivare och fackliga organisationer i detta (8 § ALFFo).

Av IAF:s föreskrifter framgår regler för hur schemalagt deltidsarbete fördelas jämnt över de veckor schemat omfattar när ersättningen beräknas.

För konstnärligt arbete gäller särskilda regler, som innebär att inkomsten från uppdraget räknas om till timmar genom med ett schabloniserat timlönebelopp (se IAFFS 2014:5).

18.2.4 Aktivitetsstödet

Aktivitetsstödet regleras i förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd. Det är ett ekonomiskt stöd till försörjning som lämnas till den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program som regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.¹⁰

¹⁰ Enligt 4 § i förordningen lämnas aktivitetsstöd till arbetssökande som deltar i något av följande arbetsmarknadspolitiska program:

1. jobb- och utvecklingsgarantin,
2. arbetsmarknadsutbildning,

Det är Arbetsförmedlingen som beslutar om att anvisa någon till ett arbetsmarknadspolitiskt program av viss omfattning och längd. Rätten till aktivitetsstöd är således kopplad till att Arbetsförmedlingen har gjort en sådan anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. En anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program får göras för en person som är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom Arbetsförmedlingen.

Aktivitetsstödet betalas för fem dagar i veckan. Aktivitetsstödet lämnas under vissa förutsättningar även under kortare uppehåll i det arbetsmarknadspolitiska programmet. Det kan röra sig om kortare uppehåll i programmet självt (t.ex. ferieuppehåll), styrkt sjukdom, vård av barn eller närstående eller enskild angelägenhet.

Aktivitetsstödet samordnas med arbetslöshetsersättningen. Det innebär att dagar med aktivitetsstöd räknas av från de dagar arbetslöshetsersättning skulle ha utgått. Det betyder att en sökande kan bli utförsäkrad från arbetslöshetsförsäkringen under tid då han eller hon uppbär aktivitetsstöd. Så länge den sökande kvarstår i det arbetsmarknadspolitiska programmet upphör inte rätten till aktivitetsstöd, men ersättningsnivån sjunker. Det finns inte någon tidsgräns för hur länge aktivitetsstöd kan lämnas för sökande som utförsäkrats från arbetslöshetsförsäkringen. Sökande som inte varit berättigade till arbetslöshetsersättning men som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin kan få aktivitetsstöd med garantibeloppet under längst 450 ersättningsdagar.

En förutsättning för att stödet ska betalas ut är att närvaron månadsvis intygas av den sökande (5 a, 7–8, samt 10 §§ förordningen om aktivitetsstöd).

Bestämmelserna om aktivitetsstöd är samordnade med bestämmelser i ALF också på flera andra sätt, bl.a. när det gäller beräkningen av ersättningen. Aktivitetsstödet storlek beror på om den sökande har rätt till arbetslöshetsersättning eller inte. Sökande som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning får ett s.k. garanti-

-
3. arbetspraktik,
 4. stöd till start av näringsverksamhet,
 5. ungdomsinsatser,
 6. lyft,
 7. förberedande insatser,
 8. arbetslivsintroduktion, eller
 9. projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

belopp, för närvarande 223 kronor per dag. Till deltagare som har rätt till arbetslöshetsersättning lämnas aktivitetsstöd som huvudregel med samma belopp som denne skulle ha fått i arbetslöshetsersättning. För sökande som deltar i jobbgarantin för ungdomar gäller andra nivåer.¹¹

För den som återinträder i jobb- och utvecklingsgarantin eller i jobbgarantin för ungdomar ska, under vissa förutsättningar, ersättningsnivån vara densamma som innan den sökande lämnade garantin. Om den sökande är utförsäkrad från arbetslöshetsförsäkringen får han eller hon högst 65 procent av den fastställda dagsförtjäns-ten.

Aktivitetsstödet kan reduceras om den sökande har andra inkomster för samma tid. Det gäller t.ex. uppsägningslön, avgångsvederlag, studiestöd, sjuk- och aktivitetsersättning, föräldrapenning och vissa pensioner. Andra inkomster påverkar inte aktivitetsstödet storlek, t.ex. inkomst av arbete vid sidan av ett arbetsmarknadspolitiskt program, löneutfyllnad mellan aktivitetsstödet och tidigare lön, bostadstillägg, handikappersättning och vissa pensioner (11–13 förordningen om aktivitetsstöd, samt 5 § RFFS 1996:24).

I dagsläget finns inga sanktioner liknande de i arbetslöshetsförsäkringen i aktivitetsstödet. Däremot träder de förordningsändringar som föreslås i *Åtgärder i aktivitetsstödet m.m.*¹² i kraft den 1 mars 2015. Förändringarna innebär att nya sanktioner införs i förordningen om aktivitetsstöd.

De nya sanktionerna motsvarar sanktionerna i arbetslöshetsförsäkringen, och förändringen syftar till att harmonisera de båda regelverken. I likhet med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen blir det därför möjligt att varna och stänga av programdeltagaren från rätt till aktivitetsstöd under begränsade perioder om den sökande inte möter villkoren för ersättning, se 14–14 f §§ förordningen om aktivitetsstöd.

Arbetsförmedlingen kommer att fatta beslut i ärenden om varning och avstängning från rätt till ersättning i upp till 45 ersättningsdagar. Försäkringskassan kommer att fatta beslut om

¹¹ 5 c § förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd:
– 80 procent under de första 100 ersättningsdagarna,
– 70 procent under de därpå följande 100 ersättningsdagarna, och
– 65 procent därefter.

¹² Ds 2013:59.

ärenden rörande lämnande av vilseledande eller oriktiga uppgifter, se 14 j § förordningen om aktivitetsstöd.

Arbetsförmedlingen kan dock redan i dag under vissa omständigheter återkalla en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program, se 37 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. Liknande grunder för återkallande av anvisning finns i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.¹³ Om en anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program återkallas upphör rätten till aktivitetsstöd. En sökande som inte är berättigad till arbetslöshetsersättning mister då helt ersättningsrätten. En sökande som är berättigad till arbetslöshetsersättning kan få det efter att arbetslöshetskassan prövat och beslutat om eventuell sanktion, eftersom sanktionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen är tillämpliga även på arbetsmarknadspolitiska program (43 a och b §§ ALF).

Enligt 15–22 §§ förordningen om aktivitetsstöd kan sökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program också få stöd till resor, logi, dubbelt boende och vissa kostnader. Sådant stöd beslutas och betalas ut av Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan fattar beslut och betalar ut aktivitetsstöd och utvecklingsersättning (se nedan). Försäkringskassan har utfärdat föreskrifter för tillämpningen av förordningen om aktivitetsstöd (RFFS 1996:24). Försäkringskassan har också utfärdat en vägledning om aktivitetsstöd som uppdateras kontinuerligt.¹⁴

Utvecklingsersättning

I förordningen om aktivitetsstöd finns också bestämmelser om utvecklingsersättning (2–3 §§ förordningen om aktivitetsstöd). Det är ett ekonomiskt stöd som kan lämnas till personer som har fyllt 18 men inte 25 år när de deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

¹³ Enligt 15 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och 12 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar ska återkallande av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin, eller till jobbgarantin för ungdomar ska ske om den sökande

1. avvisar någon insats inom programmet eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd, avvisar ett erbjudande om lämpligt arbete utan godtagbara skäl, inte redovisar sina jobb-sökaraktiviteter eller inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare,

2. missköter sig eller stör verksamheten, eller

3. uppfyller ett nytt arbetsvillkor.

En anvisning till programmet ska också återkallas om det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla den.

¹⁴ Försäkringskassan (2009).

Utvecklingsersättning lämnas huvudsakligen i fall då en sådan yngre person inte uppfyller villkoren för att vara berättigad till arbetslöshetsersättning enligt ALF. Även den som är under 25 år erhåller alltså aktivitetsstöd, om han eller hon är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning. Det finns i övrigt ingen generell åldersgräns för att få rätt till aktivitetsstöd.

Utvecklingsersättningen betalas med ett visst fast belopp per ersättningsdag. Ersättningsnivåerna för utvecklingsersättning är anpassade till nivåerna inom studiestödet och varierar beroende på utbildningsnivå och ålder. Utvecklingsersättningen ska inte samordnas med andra ersättningar på samma sätt som aktivitetsstödet, men i övrigt gäller samma regler för utvecklingsersättning som för aktivitetsstöd.

Skatte- och pensionsregler för aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen

Enligt 11 kap. 36 § inkomstskattelagen (1999:1229) (IL) och 59 kap. 3 och 13 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB) är aktivitetsstöd, som betalas ut av Försäkringskassan enligt förordningen om aktivitetsstöd, skattepliktigt och pensionsgrundande för mottagaren. Däremot är utvecklingsersättning, som enligt samma förordning betalas ut av Försäkringskassan till personer som har fyllt 18 men inte 25 år, varken skattepliktig (11 kap. 33 § IL) eller pensionsgrundande för mottagaren. Utvecklingsersättning uppgår till ett belopp motsvarande studiebidrag.

18.2.5 Arbetslöshetsförsäkringens administration

Enligt 1 och 6 §§ LAK har arbetslöshetskassorna har till uppgift att administrera arbetslöshetsförsäkringen och betala ut arbetslöshetsersättning, och får inte ägna sig åt annan verksamhet. I dag finns det 28 kassor, vilka till största delen är specialiserade inom olika bransch- eller yrkesområden.¹⁵ Verksamhetsområdena ska anges i

¹⁵ Det finns dock arbetslöshetskassor med breda verksamhetsområden, t.ex. Akademikernas arbetslöshetskassa som vänder sig till alla som har minst 180 högskolepoäng, Alfakassan som vänder sig till alla som någon gång har arbetat inom Sverige, eller Sveriges Arbetares

arbetslöshetskassans stadgar. Arbetslöshetskassorna ska samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av kassornas verksamhet (88 § LAK). Detta sker genom SO.

För att starta en ny arbetslöshetskassa krävs minst 10 000 medlemmar. Däremot finns ingen gräns för medlemsantal för arbetslöshetskassor när de väl startats. En eller flera arbetslöshetskassor kan fusioneras, antingen genom att en arbetslöshetskassa går upp i en annan eller genom att arbetslöshetskassorna går samman till en ny arbetslöshetskassa.

I LAK finns bestämmelser om arbetslöshetskassornas organisation och ekonomi. Det finns regler för hur arbetslöshetskassans ledning och styrelsens ansvar, om föreningsstämman och om arbetslöshetskassans redovisning och revision (3, 15–33, 50–83 §§ LAK).

Den kompletterande arbetslöshetskassan

I LAK finns bestämmelser om en kompletterande arbetslöshetskassa som har till uppgift att administrera grundförsäkringen och betala ersättning till sökande som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa. För att fullgöra den kompletterande arbetslöshetskassans uppgifter bildades Alfakassan 1998 av SO. Kassan bildades på villkor att staten skulle ta det ekonomiska ansvaret för administrationskostnaderna för sökande som inte var medlemmar i en arbetslöshetskassa. Överenskommelsen regleras i ett avtal mellan Alfakassan och staten.¹⁶ År 2004 infördes bestämmelser som syftade till att göra Alfakassan mer lik övriga arbetslöshetskassor. Enligt de nya bestämmelserna ska Alfakassan ta ut en avgift av sökande som får ersättning enligt grundförsäkringen och som inte är anslutna till kassan. Dessutom skulle även Alfakassan betala utjämningsavgift enligt 87 § LAK.¹⁷

När det gäller den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen omfattar verksamheten dem som är anslutna till den kompletterande kassan. Såväl arbetstagare som företagare kan hos kassan försäkra sig mot

Arbetslöshetskassa som vänder till den som är anställd på ett företag eller driver ett eget företag utan anställda.

¹⁶ Prop. 2003/04:62.

¹⁷ Prop. 2003/04:62.

inkomstbortfall. En sådan försäkrad benämns ansluten. I den kompletterande arbetslöshetskassan är de organisationer som bildat kassan medlemmar, dvs. rikstäckande organisationer som företräder anställda och företagare på arbetsmarknaden. Överlag gäller samma regler som för andra arbetslöshetskassor, men det finns vissa undantag, bl.a. för verksamhetsområde och minsta antal medlemmar, medlemsavgifter och finansieringsavgift, samt kassastyrelsens sammansättning mm (85–87 §§ LAK).

Tillsyn

IAF utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och följer upp hur arbetslöshetsförsäkringen fungerar. Inspektionen ska verka för att bestämmelserna i ALF och LAK tillämpas likformigt och rättvist. Mot denna bakgrund är arbetslöshetskassorna skyldiga att lämna de uppgifter som IAF föreskriver. I föreskrifterna finns bl.a. bestämmelser om uppföljning av ärenden och om uppföljning av återkrav. Föreskrifterna förtydligar även förordningsbestämmelserna om styrelseprotokoll (se §§ 89–91 LAK, samt 6 § LAKFo och 15–17 §§ IAFS 2014:1).

IAF får meddela de erinringar i fråga om en arbetslöshetskassas verksamhet som inspektionen finner behövliga, och myndigheten får även i vissa fall förelägga en arbetslöshetskassa att vidta de åtgärder som behövs för rättelse.¹⁸ Som en sista åtgärd, i de fall arbetslöshetskassan inte vidtar rättelse, får IAF enligt 92 § LAK även bestämma att arbetslöshetskassan helt eller delvis under en viss tid inte ska ha rätt till statsbidrag.

¹⁸ IAF får enligt 91 § LAK förelägga om rättelse om

1. en avvikelse har gjorts från kassans stadgar, denna lag, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring eller de författningar och föreskrifter i övrigt som gäller för kassans verksamhet,
2. stadgarna inte längre uppfyller kraven enligt 5 §,
3. kassans tillgångar inte är tillräckliga, eller
4. någon annan allvarlig anmärkning kan riktas mot kassans verksamhet.

18.2.6 Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO)

SO har tagit fram en rättslig informationsdatabas för handläggning av ärenden hos arbetslöshetskassor avseende arbetslöshetsförsäkringen. Informationsdatabasen kallas SO:s beslutsstöd, och innehåller författningstexter, förarbeten och redogörelser för besluts innehåll avseende arbetslöshetsförsäkringen och tillhörande rättsområden. Beslutsstödet innehåller även dåvarande AMS och IAF:s regelböcker och meddelanden avseende arbetslöshetsförsäkringen.

Olika typer av stöddokument som SO har utarbetat finns också i beslutsstödet. De icke bindande stöddokumenterna har tagits fram för att vägleda arbetslöshetskassorna i deras ärendehantering. Stöddokumenterna omfattar bl.a. bakgrundsbeskrivningar, handläggarstöd och försäkringsmeddelanden i olika frågor.

Bakgrundsbeskrivningarna utgör en form av historisk beskrivning i kronologisk ordning av rättsregler och förarbeten avseende grundläggande begrepp inom arbetslöshetsförsäkringen.

Handläggarstöden utarbetas på uppdrag av SO:s försäkringsutskott och är skrivelser som i första hand riktar sig till anställda på arbetslöshetskassorna. Handläggarstöden ska vara en hjälp vid tolkningen av olika rättsregler och syftar till att främja att de försäkrade behandlas lika, oavsett vilken arbetslöshetskassa som hanterar ärendet. I handläggarstöden redovisas t.ex. domar från svenska domstolar och från EU-domstolen samt förarbetsuttalanden som är intressanta för det rättsområde som behandlas. I de fall SO har en uppfattning om hur en viss rättsregel bör tillämpas redovisas den i handläggarstödet. Stödet uppdateras kontinuerligt utifrån förändringar av författningar och rättspraxis.¹⁹

Försäkringsmeddelandena syftar till att klargöra en tolkning av en viss fråga eller till att förklara nya rutiner och förändringar för arbetslöshetskassorna eller närliggande organisationer och myndigheter.

¹⁹ IAF (2014c).

18.2.7 Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Statsbidrag

Den utbetalade arbetslöshetsersättningen finansieras genom statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Så länge utbetalningen är korrekt enligt ALF får arbetslöshetskassorna statsbidrag med motsvarande belopp. Staten har också rätt att betala ut statsbidrag av andra skäl och att jämka eller, om det finns synnerliga skäl, efterskänka återkrav av felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning. Det är Arbetsförmedlingen som betalar ut statsbidrag till arbetslöshetskassorna i omedelbar anslutning till kassans utbetalning av arbetslöshetsersättning. Det är också Arbetsförmedlingen som disponerar anslaget på statsbudgeten (93–93 a §§ LAK, samt 8 § LAKFo).

Statsbidraget finansieras i sin tur genom arbetsgivar- och egenavgifter i arbetsmarknadsavgiften och genom finansieringsavgiften i arbetslöshetskassornas medlemsavgift.

Tidigare finansierades omkring 60 procent av utgifterna för arbetslöshetsersättning genom arbetsmarknadsavgiften och resterande ca 40 procent genom finansierings- och arbetslöshetsavgiften. Arbetslöshetsavgiften avskaffades i januari 2014.²⁰ Andelen som finansieras genom finansieringsavgiften torde därför sjunka till ungefär hälften.

Om det inte har kommit in tillräckligt mycket medel i form av arbetsmarknads- och finansieringsavgift för att täcka försäkringens utgifter skjuter staten till det som fattas. Om summan av det utbetalade statsbidraget understiger vad som kommit in i form av avgifterna, används överskottet för andra ändamål.

²⁰ Arbetslöshetsavgiften togs ut enbart för sysselsatta medlemmar. Arbetslöshetsavgiften bestämdes på grundval av antalet icke arbetslösa medlemmar i kassan och av summan av den utbetalade inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Avgiften var därmed differentierad utifrån arbetslöshetens storlek i respektive arbetslöshetskassa, och beräknades som 33 procent av arbetslöshetskassans utbetalda inkomstrelaterade ersättning under månaden. Från detta belopp gjordes avdrag för varje medlem som inte varit arbetslös under månaden. Avdraget var 50 kronor per medlem, men avgiften kunde inte bli negativ. Arbetslöshetsavgiften kunde maximalt uppgå till 300 kronor per icke arbetslös medlem och månad.

Arbetsmarknadsavgiften

För att finansiera statsbidraget till arbetslöshetskassorna samlar staten in den s.k. arbetsmarknadsavgiften, som är en del av socialavgifterna. Arbetsmarknadsavgiften betalas i form av arbetsgivaravgifter för anställda. Företagare med inkomst av näringsverksamhet och andra fysiska personer som har avgiftspliktig inkomst betalar motsvarande arbetsmarknadsavgift som en del av egenavgifterna.

För anställda är arbetsmarknadsavgiften 2014 2,91 procent av avgiftsunderlaget. Arbetsgivaravgifterna är totalt sett 21,54 procent (2 kap. 26 § socialavgiftslagen (2000:980)). För dem som i stället betalar egenavgifter är dessa totalt 19,09 procent av avgiftsunderlaget och arbetsmarknadsavgiften är 0,37 procent (3 kap. 13 § socialavgiftslagen). I 9 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter anges vad arbetsmarknadsavgiften ska användas till.

Den ska finansiera:

- arbetslöshetsersättning och kostnader för tillsyn av utbetalning av sådan ersättning,
- aktivitetsstöd till den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, under förutsättning att han eller hon uppfyller villkoren för inkomstrelaterad ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring,
- kostnader enligt lönegarantilagen, och
- statliga ålderspensionsavgifter som betalas på ersättningar enligt 1–3.

Medlemsavgift

Arbetslöshetskassornas medlemsavgifter regleras i 41–45 §§ LAK. Arbetslöshetskassorna ska ta ut medlemsavgifter som i förening med andra intäkter får antas täcka förvaltningskostnader och finansieringsavgiften. Tidigare skulle medlemsavgiften även täcka den s.k. arbetslöshetsavgiften.

Arbetslöshetskassorna beslutar själva om medlemsavgiften, men den måste godkännas av IAF för att kunna verkställas. Arbetslöshetskassorna har rätt att ta ut olika medlemsavgifter för olika med-

lemskategorier om det finns skäl till det. Det ska dock inte finnas omotiverade skillnader i avgift mellan olika medlemskategorier.²¹

Arbetslöshetskassan är skyldig att använda inkomster som inte går till löpande utgifter under inkomståret under nästföljande år. Om kassans tillgångar är ”otillräckliga för verksamhetens behöriga utövande” kan en kassa besluta om särskild s.k. uttaxering, vilket innebär uttag av extra medlemsavgift.

Medlemmar som inte betalar medlemsavgiften ska uteslutas.

Finansieringsavgiften

Finansieringsavgiften regleras i 48 § LAK och betalas månadsvis från arbetslöshetskassan till staten. Storleken på finansieringsavgiften beror på antalet medlemmar i arbetslöshetskassan vid månadsens slut och på den genomsnittligt utbetalda dagpenningen från den inkomstrelaterade ersättningen. Avgiften beräknas genom att medlemsantalet multipliceras med 131 procent av den under månaden genomsnittligt utbetalda dagpenningen från den inkomstrelaterade försäkringen, delat med tolv. Finansieringsavgiftens storlek beror därmed på den ersättning de arbetslösa medlemmarna får (justerat för arbetslöshetskassans medlemsantal) och därmed indirekt på lönenivån bland medlemmarna samt på taket för arbetslöshetsersättningen. Det innebär att finansieringsavgiften differentieras efter inkomststrukturen hos respektive arbetslöshetskassa. I januari 2014 varierade den genomsnittliga inkomstrelaterade dagersättningen hos de olika arbetslöshetskassorna mellan 533 kronor och 673 kronor per dag. Utslaget per medlem och månad innebär det att medlemmarna betalar mellan 58 och 73 kronor per månad i finansieringsavgift. I genomsnitt betalar den som är som medlem i en arbetslöshetskassa 68 kronor per månad i finansieringsavgift. Skillnaden mellan arbetslöshetskassan med högst och lägst finansieringsavgift är endast omkring 15 kronor per månad.²²

²¹ Prop. 1996/97:107.

²² Se vidare www.iaf.se

Den kompletterande arbetslöshetskassan

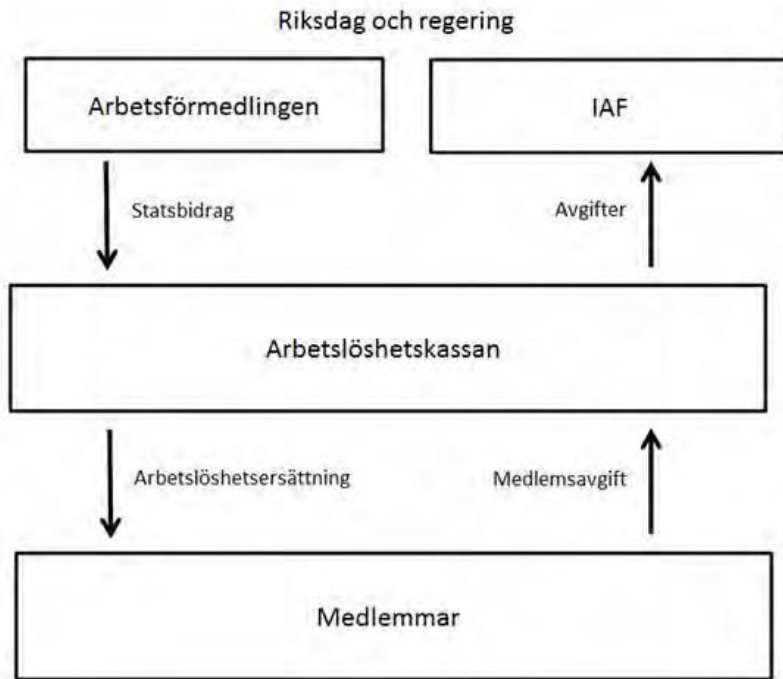
Liksom övriga arbetslöshetskassor har den kompletterande arbetslöshetskassan, Alfakassan, rätt till statsbidrag för utbetald arbetslöshetsersättning. Anslutna till Alfakassan betalar en medlemsavgift som bestäms på samma sätt som för övriga arbetslöshetskassor. Alfakassan har dessutom rätt till statsbidrag för en del av de administrationskostnader som följer av att den sköter utbetalning av grundersättning till icke anslutna arbetslösa.

Alfakassan ska även ta ut en avgift av dem som får ersättning enligt grundförsäkringen enligt ALF och som inte är anslutna till kassan eller medlemmar i en annan arbetslöshetskassa. Genom avgiften är även arbetslösa inte är medlemmar med och bidrar till administrationskostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen. Avgiften betalas genom att den dras av när grundersättningen betalas ut. Det betyder att bara de som är arbetslösa betalar avgiften.

För närvarande uppgår avgiften till 24 kronor per ersättningsdag. I praktiken innebär det att grundbeloppet för den som inte är ansluten till en arbetslöshetskassa som högst uppgår till 296 kronor ($320-24=296$). Avgiftens storlek regleras i föreskrift från IAF (86–87 b §§ LAK, 19 a § LAKFo, samt 1 § IAFFS 2010:4).

Det finansiella flödet i arbetslöshetsförsäkringen

Diagram 18.1 Det finansiella flödet i arbetslöshetsförsäkringen



Källa: IAF (2013a).

Staten betalar genom Arbetsförmedlingen ut statsbidrag till arbetslöshetskassorna för att arbetslöshetskassorna ska betala arbetslöshetsersättning till de arbetslösa medlemmarna. Medlemmarna i sin tur betalar medlemsavgift till arbetslöshetskassorna för att finansiera dessas administration, samt finansieringsavgiften till staten. Avgifterna till staten betalar arbetslöshetskassorna genom IAF.²³

²³ Det finns även ett flöde som går från medlemmen tillbaka till arbetslöshetskassan. Det gäller återkrav, t.ex. vid felaktiga utbetalningar. Återbetalning av statsbidrag sker också vid felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassan till staten. Ytterligare ett flöde rör utbetalningar enligt 93 a § ALF. Enligt denna paragraf har regeringen möjlighet att besluta om bidrag till arbetslöshetskassorna. Från 2007 har detta bidrag betalats ut främst till mindre arbetslöshetskassor med höga administrationskostnader.

18.2.8 Ekonomiskt bistånd

Det ekonomiska biståndets roll är det yttersta skydds nätet för människor som har tillfälliga försörjningssvårigheter. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) är det endast den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt som har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt.

Rätten till bistånd har inte knutits till att den enskilde behöver hjälp av någon särskild orsak. Rätten till ekonomiskt bistånd bygger inte på inkomstbortfallsprincipen utan på en individuell behovsbedömning. Bedömningen ska präglas av ett helhetsperspektiv på den enskildes eller hushållets totala situation. Det ekonomiska biståndet är behovsprövat. Det finns därför ingen tidsgräns för hur länge det kan utgå, men det ekonomiska biståndet ska vara ett tillfälligt stöd.

För att ha rätt till bistånd ska den enskilde göra vad han eller hon kan för att bidra till sin egen försörjning, bland annat genom att försöka få ett arbete, dvs. stå till arbetsmarknadens förfogande. Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär att det ställs krav på att den arbetslösa biståndssökande är anmäld på Arbetsförmedlingen och är beredd att ta ett anvisat arbete. Vidare ställs krav på att denna söker arbete aktivt.

Den som är arbetssökande och ansluten till en arbetslöshetskassa ska i första hand söka sin försörjning genom ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Skyldigheten att söka arbete inkluderar i princip också deltagande i verksamhet som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Jämställt med att stå till arbetsmarknadens förfogande är bland annat deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.²⁴

En person som vägrat ta anvisat lämpligt arbete och därför inte heller får någon ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har i regel inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Kommunen har i normalfallet inte tillgång till information om personen är anmäld som arbetssökande på Arbetsförmedlingen eller inte. Arbetsförmedlingen har inte några sanktionsmöjligheter för personer som har ekonomiskt bistånd som motsvarande de som gäller för personer med arbetslös-

²⁴ Socialstyrelsen (2013).

hetsersättning. En person med ekonomiskt bistånd är därmed inte tvingad att delta i de möten denna blir kallad till på samma sätt som personer som har arbetslöshetsersättning.

Den som inte upprätthåller kontakten med Arbetsförmedlingen blir avaktualiserad. Arbetsförmedlingen vet i många fall inte vilka av de oförsäkrade som har ekonomiskt bistånd. Arbetsförmedlingen och kommunen utbyter inte information på ett sådant sätt att det direkt uppmärksammas om en person med ekonomiskt bistånd blivit avaktualiserad. Eftersom det krävs 14 månaders sammanhängande inskrivningstid och beräkningen börjar om varje gång en person blir avaktualiserad är det en liten grupp personer med ekonomiskt bistånd som uppfyller detta krav.

Kommunen kan med stöd av 6 c § SoL kräva att personer med ekonomiskt bistånd deltar i praktik eller kompetenshöjande verksamhet som anordnas av kommunen om personen inte har anvisats till lämpligarbetsmarknadspolitisk åtgärd. Denna skrivning infördes 1998 men innebörden tillämpades i vissa kommuner redan innan detta. Möjligheten att ställa krav på deltagande i aktiviteter gäller för personer under 25 år, personer som söker ekonomiskt bistånd vid ferieuppehåll samt övriga som bedöms ha behov av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser. Möjligheten är tänkt som ett komplement till den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Skatte- och pensionsregler för det ekonomiska biståndet

Bistånd enligt SoL och liknande ersättningar är skattefria (8 kap. 11 § IL och 59 kap. 3 § SFB). Eftersom ersättningen varken utgör inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete, är den inte heller pensionsgrundande.

18.3 Tidigare utredningar och förslag om försäkringens organisation och administration

Sedan förordningen om arbetslöshetsförsäkring infördes 1935 har frågan om arbetslöshetsförsäkringens organisation och funktion utretts flera gånger, framför allt en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. På några avgörande områden har utredningarna dragit olika slutsatser, exempelvis om arbetslöshetskassorna ska fortsätta

administrera försäkringen, om arbetslöshetsförsäkringen ska harmoniseras med socialförsäkringarna, och om ersättningen i den obligatoriska delen ska vara inkomstrelaterad. Nedan följer en beskrivning av några av dessa utredningar.

18.3.1 De första stegen till en arbetslöshetsförsäkring

Före första världskriget var hjälpverksamhet för arbetslösa en kommunal angelägenhet och förmedlades genom kommunernas fattigvårdsmyndigheter. Runt sekelskiftet ökade andelen personer som inte kunde försörja sig själva, vilket satte framför allt mindre kommuner under ekonomisk press. Den industriella utvecklingen innebar en urbanisering och större risker för arbetslöshet. Flera konjunkturedgångar runt sekelskiftet ökade trycket ytterligare på den kommunala fattigvården.

Arbetslöshetsförsäkringens utveckling kan ses i tre etapper. Den första etappen är den arbetslöshetsförsäkring som växte fram ur fackföreningsrörelsen i slutet av 1800-talet. Det rörde sig då om en icke-offentlig angelägenhet: ett slags solidarisk hjälp till självhjälp bland de fackliga organisationernas medlemmar. Den var därmed inte helt olik skräväsendets s.k. reshjälp.²⁵

Den andra etappen tog vid i början av 1900-talet, då tankar om ett offentligt bidrag till arbetslöshetsförsäkringen föddes. Detta var den s.k. Gent-modellen som innebar att arbetslöshetsförsäkringen var en frivillig, men offentligt understödd och kontrollerad försäkring. Den administrerades av fackföreningsdominerade fonder.²⁶

Det finns flera anledningar till att fackförbunden valde att starta arbetslöshetskassor, utöver det faktiska behovet av ett ekonomiskt stöd vid arbetslöshet. Eftersom arbetslöshet, till skillnad från exempelvis sjukdom, till viss del kan påverkas av den enskilde själv var kontrollfrågan en nyckelfaktor redan från början. Fackförbunden hade kunskap om hur arbetsmarknaden såg ut och om omständigheterna kring en sökandes arbetslöshet. Dessutom hade fackförbunden andra förutsättningar än ett försäkringsbolag att klara av de ekonomiska påfrestningar en arbetslöshetsförsäkring kunde innebära under en lågkonjunktur. För fackförbundens del

²⁵ Edebalk (1996).

²⁶ Bendz (2004).

fyllde arbetslöshetsförsäkringen en viktig funktion både för att värva nya medlemmar och för att behålla dem.

Ett problem med Gent-systemet som bidrog till den tredje etappen i arbetslöshetsförsäkringens utveckling under 1920-talet, var att modellen innebar att förhållandevis få personer omfattades. Det var bara i länder med en välutvecklad fackföreningsrörelse som arbetslöshetsförsäkringen fick en acceptabel omfattning. Borgerliga partier i alla länder var också kritiska till systemet eftersom det subventionerade fackliga organisationer. Idén om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring växte sig därför allt starkare. Med obligatorisk försäkring avsågs vid den tiden en försäkring som var statligt administrerad och finansierad. Det skulle innebära att medborgaren anslöts automatiskt till försäkringen, som i andra socialförsäkringar. Under 1920-talet gick flera länder över från Gent-modellen till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, och den senare har haft fortsatt stort genomslag.²⁷

18.3.2 Frågan om en offentligt finansierad arbetslöshetsförsäkring börjar utredas

Statens Arbetslöshetskommission

Vid första världskrigets början förutsågs massarbetslöshet. För att avlasta kommunerna tillsattes Statens arbetslöshetskommission (AK) 1914. Det var ett rådgivande organ som skulle föreslå åtgärder för att motverka den väntande arbetslösheten. Under kommissionens första arbetsår inrättades kommunala arbetslöshets- och hjälpkommittéer. Kommittéernas åtgärder innefattade statliga nödhjälpsarbeten, statsbidrag till kommunernas hjälpverksamhet, samt riktade åtgärder för särskilt drabbade grupper. Kommunernas hjälpverksamhet kunde bl.a. lämnas i form av kontantunderstöd. Där agerade arbetsförmedlingsanstalter i kommunal regi ofta som kontrollfunktion.

En principiell utgångspunkt för AK var emellertid att hjälp till arbetslösa i huvudsak skulle bestå i att ordna arbetstillfällen, s.k. nödhjälpsarbeten.²⁸ Nödhjälpsarbeten skulle dock vara en sista

²⁷ Edebalk (1996).

²⁸ SOU 1928:9.

utväg. Det rörde sig ofta om grovarbete och lönerna i dessa arbeten låg under lägsta lönen på orten. Lagen om lösdriveri var fortfarande i kraft och myndigheterna kunde därför sätta lösdrivare i tvångsarbete. Systemet kritiserades för detta, inte minst från fackligt håll där de låga ersättningsnivåerna i nödhjälpsarbetena betraktades som ett sätt att pressa ned lönerna.

Socialförsäkringskommittén

Ungefär samtidigt som AK skapades tillsattes Socialförsäkringskommittén med uppdrag att överväga en obligatorisk försäkring. Frågan om en statligt finansierad arbetslöshetsförsäkring hade lyfts i olika fora under 1900-talets första år, men det var först 1915 som en offentlig utredning tillsattes. Utredningen lämnade sitt betänkande sju år senare, 1922.²⁹

Av betänkandet framgår att den stora fördelen med ett obligatorium ansågs vara att alla arbetare skulle omfattas, inte bara de som arbetade inom ett område där det fanns en arbetslöshetskassa och som också valde att ansluta sig till den kassan. Det som talade emot ett obligatorium var att det skulle innebära komplicerade regler och vara en kostsam konstruktion för staten.

Eftersom det inte fanns underlag för en bedömning av arbetslöshetsrisken ansåg man att försäkringsavgiften måste vara enhetlig. Kommittén menade att ett obligatorium var att föredra, men framhöll att i den ansträngda ekonomin var en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte möjlig.

Kommittén föreslog därför att de frivilliga arbetslöshetskassorna skulle bestå men att staten skulle bidra till finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen genom statsbidrag. För att få statsbidraget skulle arbetslöshetskassorna registreras som understödsföreningar och i stort lyda under reglerna för understödsföreningar. Dessutom föreslog kommittén en separat lag för arbetslöshetskassor, med särskilda villkor som skulle öka statens kontroll över försäkringen.

Statsbidraget skulle motsvara medlemsavgiften, dvs. staten skulle finansiera hälften av kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen upp till ett tak. Det bedömdes inte vara lämpligt att kommunerna del-

²⁹ SOU 1922:59.

tog i finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen, eftersom skillnaderna kommunerna emellan skulle bli alltför stor.

Betänkandet innehöll också förslag om en offentlig arbetsförmedling, något som kommittén framhöll som den viktigaste åtgärden för att förebygga arbetslöshet. Förslaget innebar att varje landstingsområde skulle ha en arbetsförmedling med avdelningskontor. Den offentliga arbetsförmedlingen skulle samfinansieras av stat, kommun och landsting. Förslaget innebar i stor omfattning ett den arbetsförmedling som redan fanns lagstadgades. Förslagen genomfördes inte.

1926 års arbetslöshetsförsäkringsutredning

Mellan 1924 och 1925 utredde sakkunniga inom Socialdepartementet hur arbetslösheten kunde motverkas. Två alternativ övervägdes. Arbetslöshetsförsäkring, den s.k. försäkringslinjen, och anordnandet av allmänna arbeten, den s.k. arbetslinjen. Utredningarna utmynnade i att en ny utredning skulle tillsättas för att lösa två utestående frågor: särskilda gruppers arbetslöshet, dvs. främst arbetstagare inom jordbruk och skogshushållning, samt arbetsgivarnas medfinansiering av arbetslöshetsförsäkringen.³⁰

Utredningen, som kom att kallas 1926 års sakkunnigutredning, tillsattes 1926 och lämnade sitt betänkande två år senare. Betänkandet innehöll två separata förslag: ett om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (utredningens A-förslag) och ett om en frivillig arbetslöshetsförsäkring (utredningens B-förslag).

A-förslaget om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring innebar att försäkringen skulle omfatta alla löntagare, med vissa – i lagen angivna – undantag. Undantagna var grupper med liten eller ingen risk för arbetslöshet, samt grupper där det fanns risk för säsongsarbetslöshet.

Arbetslöshetsförsäkringen skulle enligt förslaget hanteras av den offentliga arbetsförmedlingen. Precis som Socialförsäkringskommittén ansåg man att de befintliga arbetsförmedlingarna fungerade bra och avsåg endast att lagfästa organisationen.

³⁰ SOU 1948:39.

Kostnaderna för försäkringen skulle finansieras genom lika stora avgifter från försäkrade och arbetsgivare.

B-förslaget om en frivillig försäkring innebar att arbetslöshetskassorna skulle likställas med understödsföreningar och i större utsträckning än vad föregående utredning föreslagit lyda under de reglerna, kompletterat av en förordning om erkända arbetslöshetskassor. På detta sätt menade utredningen att arbetslöshetskassornas funktion som privaträttsliga subjekt behölls på ett mer begripligt sätt.

Kostnaderna skulle delas rakt av mellan staten och medlemmarna i arbetslöshetskassan. Att göra kostnadsfördelningen utifrån utbetald arbetslöshetsersättning ansågs kräva en alltför stor kontrollapparat, så fördelningen skulle i stället göras utifrån inbetalade medlemsavgifter. Det ansågs inte heller rimligt att arbetsgivare skulle bidra till finansieringen av en frivillig arbetslöshetsförsäkring. Dels för att en sådan lösning skulle kunna anses stärka arbetarrörelsen, dels för att det skulle kunna medverka till att arbetsgivare i större utsträckning anställde arbetare som inte var medlemmar i en fackförening för att få billigare arbetskraft.

I betänkandet fanns även förslag om offentlig arbetsförmedling och om anordnande av reservarbeten, något som sågs som viktiga delar i arbetet med att förebygga arbetslöshet oavsett vilken form av arbetslöshetsförsäkring som valdes.³¹ Inte heller denna gång antogs något av förslagen av riksdagen.

18.3.3 Arbetslöshetsutredningen och 1935 års förordning om arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsutredningen

Arbetslöshetsutredningen tillsattes 1927. Utredningen lämnade flera betänkanden under perioden 1931 till 1935. Förslaget om en frivillig arbetslöshetsförsäkring ledde till en proposition 1933.³² Enligt detta förslag skulle den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen bygga på ett system av statsunderstödda arbetslöshetskassor. Arbets-

³¹ SOU 1928:9.

³² Prop. 209/1933, se SOU 1948:39.

löshetskassorna skulle vara registrerade som understödsföreningar, och endast erkända arbetslöshetskassor skulle kunna få statsbidrag.

Det föreslogs att Arbetslöshetskassornas verksamhet skulle regleras i förordning, men utrymme skulle lämnas till kassorna själva att bestämma exempelvis vilka av de fastslagna daghjälpklasserna de skulle tillämpa och hur länge ersättning skulle lämnas, inom det fastslagna spannet. Socialstyrelsen föreslogs bli tillsynsmyndighet.

Statsbidrag till de erkända arbetslöshetskassorna föreslogs lämnas dels som bidrag för att täcka kassornas utgifter för daghjälp, dels som bidrag till arbetslöshetskassornas förvaltning. För att täcka förvaltningskostnaderna och de merkostnader försäkringen innebar för den offentliga arbetsförmedlingen föreslogs ett system med arbetsgivarbidrag.

I propositionen ingick även, som komplement till den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen, förslag på kommunala understöd med statsbidrag och en utvidgning av den offentliga arbetsförmedlingen.

För- och nackdelarna med en frivillig arbetslöshetsförsäkring liknade de som framförts i Socialförsäkringskommittén. Fördelarna med en sådan försäkring var att det innebar hjälp till självhjälp och självkontroll inom försäkringskollektivet. Arbetslöshetskassorna som skulle administrera försäkringen hade personkännedom om de sökande och god kunskap om arbetsmarknaden. Dessutom hade arbetslöshetskassorna kontakt med den organiserade arbetarrörelsen och samverkan med annan lokal hjälpverksamhet.

Nackdelar med en frivillig försäkring var att vissa grupper som var i behov av arbetslöshetsförsäkring inte skulle omfattas av den. Det skulle inte röra sig om en heltäckande försäkring utan den skulle endast omfatta organiserade arbetare. Därmed skulle en sådan försäkring kunna ses som en subvention av fackföreningsrörelsen.

Riksdagens två kamrar var oeniga, så förslaget genomfördes inte.

1935 års förordning om arbetslöshetsförsäkring

En ny proposition om en frivillig arbetslöshetsförsäkring lämnades dock till riksdagen redan året därpå.³³ Det rörde sig om i stort sett samma förslag, men med mindre förändringar på de punkter där kammarna varit oense. Denna gång godtogs förslaget, dock efter hårda förhandlingar.

Arbetslöshetsersättningen blev en rättighet för den som var medlem i en arbetslöshetskassa och uppfyllde villkoren för ersättning. Arbetslöshetskassorna måste dock vara öppna även för dem som inte var medlemmar i facket. Ersättningen var inte behovsprövad och en sökande hade, under vissa omständigheter, rätt att tacka nej till arbete utan att mista rätten till ersättning (dvs. regler om lämpligt arbete). Ersättningsnivåerna blev dock relativt låga och kvalifikationsvillkoren striktare än vad som angivits i förslaget.

Arbetsgivarna skulle inte bidra till försäkringens finansiering. Reglerna för statsbidrag var strikta. Statsbidraget bestod av daghjälsbidrag och förvaltningsbidrag. Statsbidragets procentuella andel av kostnaderna, dvs. daghjälsbidraget, utgick som längst med 21 understödsdagar per medlem och år. För längre arbetslöshetsperioder utgick inget daghjälsbidrag. Statsbidragets andel var också progressivt så att det var högre för lägsta nivån för att sedan sjunka vid högre daghjälsbelopp. Eftersom statsbidraget utgick i efterskott fanns det krav på att arbetslöshetskassorna redan från starten hade en fond av en viss storlek för att klara finansiella svängningar. Det var ofta fackföreningarna som hjälpte till med startkapitalet till de kassor som bildades. Systemet innebar att den finansiella risken vid ökad arbetslöshet i stor utsträckning låg hos arbetslöshetskassorna.

Samtidigt som arbetslöshetsförsäkringen reglerades i förordning genomfördes förslagen om kommunala understöd med statsbidrag och en utvidgad arbetsförmedling.³⁴

Ett år efter att en offentlig arbetslöshetsförsäkring skapats beslutades att avtalsenliga löner skulle utgå för nödhjälsarbeten. Samtidigt började AK avvecklas och ersattes 1940 av Statens

³³ Prop. 38/1934, se SOU 1948:39.

³⁴ Edebalk (1996).

Arbetsmarknadskommission. 1948 togs verksamheten över av den nya myndigheten Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

18.3.4 Arbetslöshetsförsäkringens utveckling under 1940-talet och Socialvårdskommittén

Det strikta statsbidragsvillkoret uppfattades av fackföreningsrörelsen som alltför hårt, vilket ledde till ett motstånd att ansluta sig till Gent-systemet. Först i början av 40-talet ökade anslutningen, efter att förmåner och statsbidrag förbättras jämfört med den modell som infördes 1935.

Exempelvis utökades statsbidraget till att omfatta grundstatsbidrag, daghjälsbidrag och familjetilläggsbidrag. Daghjälsbidraget gjordes om så att det lämnades som en andel baserad på kassans totala utgifter för daghjälp. Förvaltningsbidraget förändrades också så att det utgjordes av två delar. Dels ett medlemsbidrag, dels ett bidrag som täckte det arvode som tillsynsmyndighetens representant i kassans styrelse fått. Medlemsbidraget baserades på kassans storlek.³⁵

Socialvårdskommitténs utredning om obligatorisk försäkring

Socialvårdskommittén tillsattes 1938 för att göra en samlad översyn av socialvården. Kommittén lämnade flera betänkanden mellan 1942 och 1951. År 1948 lämnades ett förslag till lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.³⁶ I betänkandet lade kommittén fram två alternativa förslag om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Alternativ I innebar en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som omfattade alla förvärvsarbetande och där handläggningen av försäkringen sköttes av myndigheter. Förslaget förutsatte att Socialvårdskommitténs tidigare lämnade förslag om en omorganiserad sjukförsäkring skulle gå igenom. Enligt detta förslag skulle sjukförsäkringen vara inkomstrelaterad och skattefinansieras genom en socialförsäkringsavgift. Socialförsäkringsavgiften skulle finansiera tre socialförsäkringar (sjukförsäkring, mödraskapsförsäkring och olycksfallsförsäkring) och arbetslöshetsförsäkringen.

³⁵ SOU 1955:27.

³⁶ SOU 1948:39.

Under utredningens gång förändrades dock förutsättningarna för dess arbete på flera sätt. Dels antogs inte utredningens förslag om sjukförsäkringen, dels ökade den frivilliga arbetslöshetsförsäkringens omfattning. Utredningen utarbetade därför ytterligare ett förslag där man tog dessa faktorer med i beräkningen.

Alternativ II innebar att den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen skulle finnas kvar och att den skulle handhas av arbetslöshetskassor. För de som arbetade, men inte var medlemmar i en arbetslöshetskassa, skulle en grundläggande försäkring med en enhetsersättning införas. Ersättningen skulle handläggas av särskilda socialförsäkringsnämnder och vara skattefinansierad. Arbetslöshetskassorna skulle få ett statsbidrag motsvarande enhetsersättningen och ett statsbidrag för den överskjutande ersättningen motsvarande de regler för statsbidrag som då gällde.

Efterkrigstiden medförde inte den massarbetslöshet man befarat. Dessutom genomfördes flera stora reformer inom välfärdssystemen under årtiondet, varför ett reformstopp infördes mot slutet av 1940-talet. Socialvårdskommitténs förslag genomfördes därför inte.³⁷

18.3.5 Effektiviseringar av arbetslöshetsförsäkringen

Delvis som en konsekvens av reformstoppet utreddes inte arbetslöshetsförsäkringens utformning under 50- och 60-talen. Däremot genomfördes en hel del reformer för att öka den frivilliga arbetslöshetsförsäkringens effektivitet.

1951 års utredning om arbetslöshetsförsäkringen

Utredningen tillsattes 1951 för att i första hand öka försäkringens effektivitet. Detta skulle göras inom ramen för den dåvarande försäkringens uppbyggnad och skulle inte medföra några kostnadsökningar. Administrativa förenklingar skulle prioriteras, men utredningen skulle även se över frågor som säsongsarbetslöshet, hur försäkringen skulle kunna komma att omfatta fler, möjligheterna att förbättra ersättningen och en eventuell indexering av ersättningen m.m.

³⁷ Edebalk (1996).

Förslag till förbättringar av ersättningarna i arbetslöshetsförsäkringen lämnades i ett delbetänkande 1952. I slutbetänkandet, som lämnades 1955, konstaterades att majoriteten av de arbetstagargrupper som kunde anses ha risk för arbetslöshet redan omfattades av försäkringen.³⁸ Inga förslag till förändringar på det området lades därför fram. Utredningen fann inte heller anledning att ändra reglerna för säsongarbetslösa eller att indexera ersättningen. De förslag som lades fram i slutbetänkandet var snarare förtydliganden av gällande regler än förslag till nya. Det gällde exempelvis förtydliganden av beräkningen av fonder och statsbidrag, införande av fast försäkringsår i stället för rullande, samt förtydliganden av ansökningsförfarandet och tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen ledde till den nya förordningen om arbetslöshetsförsäkring, 1956 års förordning om erkända arbetslöshetskassor (nr 629).

1960 års arbetslöshetsutredning

Fem år efter att 1951 års arbetslöshetsutredning lämnat sitt slutbetänkande tillsattes en ny utredning med liknande uppdrag, dvs. att undersöka vilka grupper som fortfarande stod utanför försäkringen och, om så krävdes, förslå åtgärder för att de skulle kunna omfattas. Utredningen skulle även se över försäkringens finansiering och fondering, se över reglerna för säsongarbetslösa, samt anpassa försäkringen till en femdagarsvecka (den var utformad efter en sexdagarsvecka).

Utredningen lämnade sitt slutbetänkande 1963.³⁹ Utredningen hade övervägt inrättandet av en arbetslöshetskassa som skulle vara öppen för alla arbetstagare inom yrkesområden som saknade arbetslöshetskassa, men bedömt att en sådan konstruktion skulle vara alltför administrativt krånglig.

Utredningen bekräftade också bedömningarna i 1951 års utredning om att de allra flesta arbetstagare redan omfattades av arbetslöshetsförsäkringen. Företagare omfattades inte, men enligt utredningen fanns litet intresse för en arbetslöshetsförsäkring i denna grupp. En viss utvidgning av försäkringen föreslogs dock för personer med nedsatt arbetsförmåga. Utredningen framhöll också vikten

³⁸ SOU 1955:27.

³⁹ SOU 1963:40.

av att arbetslöshetsförsäkringen skulle vara mer förmånlig än den kommunala kontanthjälpen och föreslog bl.a. automatiska system för höjning av ersättningarna för att behålla skillnaden mellan förmånerna i de båda systemen.

Utredningen föreslog att grundstatsbidraget skulle göras om från ett fast till ett procentuellt belopp som skulle finansiera 35–50 procent av arbetslöshetsersättningen. Dessutom föreslogs förbättrade grundstatsbidrag för arbetslöshetskassor med stora utbetalningar och halverade fonderingskrav för arbetslöshetskassorna generellt.⁴⁰ Vissa tillägg till arbetslöshetsförsäkringen skulle slopas.

Utredningen hade undersökt möjligheten till en gemensam fond för att minska avgiftsskillnaderna mellan arbetslöshetskassorna, men fann alltför stora praktiska hinder för en sådan lösning.

Utöver detta innehöll utredningen förslag om en anpassning av försäkringen till en femdagarsvecka. Förslagen om en femdagarsvecka genomfördes.

18.3.6 Arbetslöshetsförsäkringen blir lag

Utredningen om kontant stöd vid arbetslöshet

I mitten av 60-talet väcktes frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring igen. Detta ledde till att Utredningen om kontant stöd vid arbetslöshet, den s.k. KSA-utredningen, tillsattes 1966. Utredningen hade i uppdrag att se över kontantstöden vid arbetslöshet och i direktiven nämndes både en frivillig arbetslöshetsförsäkring och ett obligatorium. Slutbetänkandet lämnades 1971.⁴¹

Förslagen innebar att arbetslöshetsförsäkringen skulle regleras i lag i stället för i förordning, och att arbetslöshetskassorna inte längre skulle lyda under lagen om understödsföreningar. Föreningsrättsliga bestämmelser skulle i stället införas i lagen om arbetslöshetsförsäkring, även om vissa hänvisningar till lagen om understödsföreningar fortfarande gjordes.

Till skillnad från föregående utredning fann KSA-utredningen att det fanns behov för företagare att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Möjligheterna att ansluta sig till försäkringen vid-

⁴⁰ Ds A 1981:17.

⁴¹ SOU 1971:42.

gades därför så att arbetslöshetsförsäkringen var öppen för alla som förvärvsarbetade, både anställda och företagare. Betänkandet innehöll också förslag om regeländringar som skulle göra det lättare att kvalificera sig för ersättning.

Utredningen menade att helt övervägande skäl talade för att försäkringen även fortsatt skulle vara frivillig. Även om det kunde finnas administrativa vinster i att låta exempelvis försäkringskassorna hantera arbetslöshetsförsäkringen väjde arbetslöshetskassans känedom om arbetsmarknadens förhållanden och den kontakt arbetslöshetskassan hade med aktörerna på marknaden tyngre. Utredningen menade också att flera av argumenten för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, som en enhetlig beräkning av ersättningen för olika typer av socialförsäkringar eller en utvidgning av försäkringens personkrets inte i sak hade något samband med försäkringens karaktär som frivillig eller obligatorisk. En frivillig försäkring skulle dock aldrig kunna uppnå fullständig anslutning, på det sätt som en obligatorisk skulle kunna.

Utredningen föreslog även att kopplingen mellan arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken skulle stärkas, och försäkringen skulle därför kompletteras med ett kontant arbetsmarknadsstöd, KAS. KAS riktades till nyttillträdande eller återinträdande personer på arbetsmarknaden, och till sökande som inte var medlemmar i en arbetslöshetskassa. Ersättningsreglerna för KAS liknade ersättningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen, men innehöll även särregler för dessa grupper. Införandet av KAS innebar att det kommunala kontantunderstödet och det statliga omställningsbidraget avvecklades.⁴²

Utredningen såg det som naturligt att en del av försäkringens kostnader skulle täckas genom avgifter från de försäkrade. Statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen föreslogs göras om till tre bidragsformer: grundbidrag, progressivt bidrag och förvaltningsbidrag. Grundbidraget blev genom den nya konstruktionen betydligt högre än tidigare. Det progressiva bidraget var tvådelat. Den fasta delen av progressivbidraget infördes som en följd av att arbetslöshetsersättningen blev skattepliktig. Den rörliga delen av bidraget

⁴² Det statliga omställningsbidraget infördes 1968 och var avsett för äldre arbetslösa. Bidraget lämnades bl.a. till medlemmar i en erkänd arbetslöshetskassa som under försäkringsåret fyllde minst 60 år och vars rätt till arbetslöshetsersättning löpt ut, se SOU 1971:42.

varierade med arbetslösheten. Även förslaget till förvaltningsbidrag byggde på att bidraget ökade då antalet ersättningsdagar i arbetslöshetskassan ökade. Statsbidraget var med andra ord konstruerat så att en ökad arbetslöshet i en arbetslöshetskassa medförde att den ökade kostnaden i första hand bars av staten.⁴³

Barn tillägget föreslogs också slopas, vilket innebar att det sista av de sociala tilläggen togs bort. Arbetslöshetsförsäkringen blev därmed en renodlad inkomstbortfallsförsäkring.⁴⁴

Förslagen ledde med mindre ändringar, fram till lagen om arbetslöshetsförsäkring.⁴⁵

18.3.7 1970-talets utredningar om allmänna försäkringar

Allmän arbetslöshetsförsäkring

Under 1970-talet aktualiserades frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring igen, mot bakgrund av ökad arbetslöshet och införandet av KAS. De fackliga organisationerna drev frågan om en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring solidariskt finansierad med arbetsgivaravgifter.

År 1974 tog riksdagen ett principbeslut om en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, och samma år tillsattes en utredning vars uppdrag var att skapa en allmän arbetslöshetsförsäkring med bibehållande av de frivilliga arbetslöshetskassorna. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande 1978.⁴⁶ Betänkandet innehöll en rad förslag på ändringar av försäkringsreglerna. Tre alternativ för arbetslöshetsförsäkringens organisation övervägdes.

En första lösning innebar att ersätta arbetslöshetskassorna med allmänna arbetslöshetskassor, motsvarande förändringen när de allmänna försäkringskassorna tillkom. Den andra lösningen innebar att Arbetsmarknadsverket skulle handlägga arbetslöshetsförsäkringen med utgångspunkt i hur KAS administrerades. Länsarbetsnämnden förslags bli utredande och beslutande organ, vilket innebar att det skulle skapas en särskild försäkringsenhet. Den tredje föreslagna

⁴³ Ds A 1987:4.

⁴⁴ Erici & Roth (1981).

⁴⁵ Prop. 1973:56.

⁴⁶ SOU 1978:45.

lösningen var att de allmänna försäkringskassorna skulle ta över handläggningen.

Utredningen förordade den första lösningen. Anledningen till detta var att nya grupper skulle komma att omfattas av försäkringen om den blev allmän. Det var viktigt att dessa sökande bemöttes av handläggare med god kunskap om arbetslöshetsförsäkringen och erfarenheter av förhållanden i arbetslivet.

Utredningen ansåg också att utbetalning av arbetslöshetsersättningen skulle centraliseras och hanteras av den allmänna försäkringen för att förebygga felaktiga utbetalningar.

En särskild allmän arbetslöshetskassa skulle inrättas för KAS och för andra som föll utanför arbetslöshetskassornas verksamhetsområden. SO skulle ansvara för att bilda den nya arbetslöshetskassan, som främst skulle vara avsedd för nytilträdande och återinträdande.

Enligt utredningen stod egenfinansieringen för en mindre andel av kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen. Försäkringen föreslogs därför finansieras av statsbidrag och arbetsgivaravgifter. De fonderade medlen i de olika arbetslöshetskassorna föreslogs, i enlighet med då gällande regler, tillfalla de organisationer som bildat kassorna, dvs. fackförbunden.⁴⁷

Socialpolitiska samordningskommittén

En utredning om allmän socialförsäkring tillsattes 1975. Utgångspunkten för utredningen var att socialförsäkringarna, och där inkluderades arbetslöshetsförsäkringen, hade utvecklats åt olika håll, och att systemet därför blivit svårt att överblicka både för de enskilda och för handläggare

Den socialpolitiska samordningskommittén lämnade sitt slutbetänkande 1979.⁴⁸ Slutbetänkandet innehöll förslag till en principmodell för, och ett successivt införande av, en allmän socialförsäkring. Utredningen menade att inkomstbortfallet var likartat för den enskilde oavsett om det berodde på sjukdom eller arbetslöshet. Formerna för ersättning borde därför vara så lika som möjligt.

⁴⁷ Edebalk (2012).

⁴⁸ SOU 1979:94.

Den allmänna socialförsäkringen skulle bestå av fyra grenar: inkomstförsäkring, barnstöd, bostadsstöd och handikappstöd. Stödformer vid arbetslöshet – arbetslöshetsförsäkring, KAS och utbildningsbidrag – föreslogs sammanföras till en arbetsmarknadspenning och falla under grenen inkomstförsäkring. Inkomstförsäkringen skulle grundas på ett gemensamt inkomstbegrepp (registrerad inkomst med en nedre gräns) och lämnas med en viss procentandel av den fastställda inkomsten. Ersättningsrätten skulle prövas enligt vissa grundvillkor. På en del områden skulle det också finnas behov av specialregler, exempelvis begränsningsregler för ersättningstiden vid arbetslöshet.

Administrationen för försäkringen skulle samordnas hos de allmänna försäkringskassorna.⁴⁹

Utredningarna om allmän arbetslöshetsförsäkring och om allmän socialförsäkring lämnade sina betänkanden i ett ekonomiskt läge då, precis som efter 1948 års utredning, reformstopp rådde.⁵⁰ Förslagen genomfördes därför inte.

18.3.8 Förändrad finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

A-kassekommittén

I juli 1982 genomfördes förändringar i statsbidragssystemet i syfte att minska statens utgifter. Grundbidraget påverkades inte, men den fasta delen av progressivbidraget togs bort och förvaltningsbidraget slopades. Året därpå ersattes det fasta grundbidraget med en procentandel.

Mot bakgrund av den ökade arbetslösheten och de därpå följande längre arbetslöshetstiderna tillsattes A-kassekommittén 1985. Kommittén hade bl.a. i uppdrag att förtydliga vad det innebär att stå till arbetsmarknadens förfogande, se över reglerna om säsongsarbetslöshet och tydliggöra gränsdragningarna mellan arbetslöshetsförsäkringen och andra trygghetssystem som pension och studiestöd samt se över arbetslöshetsförsäkringens finansiering.

⁴⁹ Edebalk (2012).

⁵⁰ Edebalk (2008).

I A-kassekommitténs betänkande 1987 beskrevs finansierings-systemet som föråldrat och ineffektivt.⁵¹ Utredningen föreslog därför att det skulle göras om från grunden. Förslaget innebar att fonderingskravet skulle slopas och ersättas med en finansieringsavgift som månadsvis skulle betalas in från arbetslöshetskassorna till staten. Staten ersatte arbetslöshetskassorna för hela den utbetalade ersättningen.

Samtidigt infördes ett utjämningsbidrag som syftade till att motverka alltför stora skillnader i medlemsavgift mellan arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassor med en högre än genomsnittlig arbetslöshet kunde få bidraget, som finansierades med en utjämningsavgift.

Medlemmarnas avgifter till arbetslöshetskassan skulle tillsammans med andra inkomster täcka finansieringsavgiften och utjämningsavgiften, samt kassans förvaltningskostnader. Medlemsavgifternas storlek skulle därmed i stort sett endast påverkas av ersättningens nivå samt förvaltningskostnaderna. Det nya finansieringssystemet innebar därmed bl.a. att arbetslöshetskassornas kostnader för utbetald ersättning var oberoende av arbetslöshetens omfattning i kassan.

Betänkandet innehöll också förslag på höjd kompensationskvot, slopande av karensen och indexering av arbetslöshetsersättningen. Detta för att harmonisera arbetslöshetsförsäkringen med sjukförsäkringen. Dessutom fanns vissa förtydliganden rörande säsongsarbetslösas ersättningsrätt och de föreningsrättsliga reglerna. Under utredningstiden hade SO också erbjudit sig att ta över administrationen av KAS, men utredningen menade att en sådan förändring inte skulle medföra några ekonomiska vinster.

A-kasseutredningens förslag om förändrad finansiering av arbetslöshetsförsäkringen infördes 1989 och innebar ett systemskifte för statsbidragshanteringen i arbetslöshetsförsäkringen.⁵²

⁵¹ Ds A 1987:4.

⁵² Prop. 1987/88:114.

ALFI-utredningen

1990 tillsattes en utredning för att utvärdera det nya finansieringssystemet för arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen skulle också föreslå åtgärder för att förenkla utjämningen av medlemsavgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen och föreslå former för en höjning av egenavgiften.

Utredningen konstaterade i sitt betänkande 1991 att det nya finansieringssystemet fungerade bra och att det därför inte fanns någon anledning att föreslå ändringar.⁵³ Utredningen hade övervägt en höjning av egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen, men effekterna av en sådan höjning bedömdes vara så stora att den, enligt utredningens mening, inte borde genomföras inom ramen för dåvarande organisation och system. Även utjämningsbidraget bedömdes fungera bra överlag, men där föreslogs justeringar av systemet. Dessa förslag genomfördes emellertid inte.

Däremot fördubblades finansieringsavgiften enligt utredningens modell, trots att ALFI-utredningen själv avstyrkt förslaget.⁵⁴ I stället för 35 procent i finansieringsavgift skulle kassorna nu bidra med 70 procent av den genomsnittligt utbetalda dagpenningen under det löpande verksamhetsåret.

18.3.9 Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring 1994

Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring

En utredning om en ny arbetslöshetsförsäkring tillsattes 1992. Utredningen hade i uppdrag att lämna förslag om utformningen och finansieringen av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Ett år senare, mot bakgrund av den ökande arbetslösheten, fick utredningen även i uppdrag att lämna förslag om finansieringen av det ackumulerade underskottet i arbetsmarknadsfonden. Utredningen lämnade sitt betänkande 1993.⁵⁵

I betänkandet övervägdes fyra olika modeller för en obligatorisk försäkring. I alla modeller fanns en grundförsäkring och en frivillig tilläggsförsäkring. Skillnaden mellan modellerna bestod i ersätt-

⁵³ SOU 1991:57.

⁵⁴ Prop. 1991/92:38.

⁵⁵ SOU 1993:52.

ningsgraden i respektive försäkring, taken för ersättning och ersättningsformen (procentuell ersättning eller s.k. flat rate).

Utredningen förespråkade det tredje alternativet, som innebar en grundförsäkring med samma ersättningsbelopp till alla, kombinerad med en laglig rätt till bidrag från arbetsgivaren. Bidraget skulle gå till en frivillig tilläggsförsäkring som skulle fylla ut grundförsäkringen upp till 80 procent av ersättningsgrundande lön med ett tak.

Grundförsäkringen föreslogs omfatta alla som uppfyllde villkoren, och dessa villkor skulle anges i lag. Grundförsäkringen skulle finansieras genom generella arbetsgivaravgifter och individavgifter genom skatt.

Tilläggsförsäkringen föreslogs utgöras av lagstadgade minimivillkor, som att alla arbetstagare hade rätt till en tilläggsförsäkring och till en del av finansieringen för denna försäkring från sin arbetsgivare. De faktiska ersättningsvillkoren skulle dock utformas av försäkringsgivare och försäkringstagare. Finansieringen av tilläggsförsäkringen föreslogs ligga utanför statsbudgeten. Tilläggsförsäkringen skulle i första hand ordnas genom kollektivavtal på arbetsmarknaden, och i andra hand genom enskilda avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Försäkringen skulle administreras av arbetslöshetskassorna och av två (statliga) nybildade arbetslöshetskassor, en för företagare och en för löntagare.

Utredningen lämnade även förslag i enlighet med tilläggsdirektivet, dvs. finansieringen av underskottet i arbetsmarknadsfonden, samt en rad förslag på stramare ersättningsregler för att understryka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring.

Förslagen genomfördes inte.

Obligatorisk arbetslöshetskassa införs i två steg

Ett nytt förslag till obligatorisk arbetslöshetsförsäkring lades dock fram strax därpå i två propositioner. Avsikten med förslagen i propositionerna var att samtliga förvärsarbetande med stark anknytning till arbetsmarknaden skulle kunna få en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning utan att vara medlemmar i en arbetslöshetskassa. KAS-systemet skulle kompletteras av en inkomstrelaterad ersättning inom ramen för systemet.

I den första propositionen föreslogs införandet av en allmän avgift för finansiering av kontantförmåner vid arbetslöshet för att finansiera reformen. Avgiften skulle betalas av den enskilde och vara avdragsgill. Den allmänna avgiften skulle, enligt förslaget, tas ut på summan av inkomst av anställning och annat förvärvsarbete upp till 7,5 basbelopp. I och med införandet av den allmänna avgiften föreslogs finansieringsavgiften slopas. Arbetsmarknadsavgiften föreslogs däremot vara oförändrad. Propositionen innehöll konkreta förslag rörande avgiften, men inte om hur försäkringen skulle reformeras för att omfatta alla förvärvsarbetande. Den nya allmänna avgiften infördes 1994.⁵⁶

Samma år lämnade regeringen en andra proposition till riksdagen där förslaget om en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring konkretiserades.⁵⁷ Förslaget innebar att alla förvärvsarbetande med stark anknytning på arbetsmarknaden skulle kunna få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Om den sökande inte var medlem i en arbetslöshetskassa och därmed inte uppfyllde medlemsvillkoret för att få den vanliga inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen, skulle han eller hon kunna få en inkomstrelaterad ersättning inom ramen för KAS. Med stark anknytning till arbetsmarknaden menades att både ett s.k. avgiftsvillkor och ett arbetsvillkor (samma som tidigare) skulle vara uppfyllt. Avgiftsvillkoret föreslogs innebära att den arbetslöse under tolv månader inom en ramtid om 24 månader omedelbart före arbetslöshetens inträde skulle ha betalat den allmänna avgiften.

Den inkomstrelaterade ersättningen inom KAS föreslogs till nivå och maximalt antal dagar motsvara arbetslöshetsförsäkringens ersättningsnivå och ersättningsperiod.

Den nya inkomstrelaterade ersättningen skulle, enligt propositionen, administreras av KAS-regionerna på länsarbetsnämnderna, med skillnaden att de hädanefter skulle kallas arbetsmarknadskassor. Arbetslöshetskassornas administration påverkades inte av förslaget. Av propositionen framgick också att regeringen avsåg att återkomma i fråga om organisationen av KAS. Riksdagen antog propositionen i juni 1994.⁵⁸

⁵⁶ Prop. 1993/94:80, bet.1993/94:AU6.

⁵⁷ Prop. 1993/94:209.

⁵⁸ Först föreslog dock arbetsmarknadsutskottet vissa ändringar i regeringens lagförslag och riksdagen beslutade att återremittera frågan till utskottet. I det andra betänkandet med

Efter valet hösten 1994 revs reformen upp av den tillträdande socialdemokratiska regeringen och arbetslöshetsförsäkringen ”återställdes” till sin tidigare form.⁵⁹

18.3.10 ARBOM-utredningen och 1997 års lag om en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring

Utredningen om arbetslöshet och omställning

År 1995 tillsattes en ny utredning om ersättning vid arbetslöshet och omställning, kallad ARBOM, med uppdrag att skapa en allmän arbetslöshetsförsäkring. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande 1996.⁶⁰ Förslagen syftade till att öka försäkringsmässigheten i arbetslöshetsförsäkringen och att understryka försäkringens roll som omställningsförsäkring. Arbetslinjen och den enskildes ansvar var viktiga utgångspunkter för utredningen vars mål med försäkringen var en stabil arbetslöshetsförsäkring som skulle tåla konjunktursvängningar och kunna ligga fast under en längre tid.

Utredningen menade att införandet av KAS innebar vissa steg mot en allmän arbetslöshetsförsäkring. Den var dock fortfarande uppdelad i två delar i och med att KAS låg under länsarbetsnämnderna och den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen hanterades av arbetslöshetskassor. Genom att ersätta de två separata systemen med en försäkring i två delar (en obligatorisk del med ett fast grundbelopp och en frivillig inkomstrelaterad del) som i sin helhet skulle hanteras av arbetslöshetskassor ansåg utredningen att det skapades en allmän och sammanhållen försäkring.

Alla förvärvsarbetande som uppfyllde ett arbetsvillkor skulle ha rätt till ersättning från den obligatoriska – allmänna – delen av försäkringen. För att kunna få ersättning från det frivilliga försäkringsskyddet skulle det krävas att den sökande varit medlem i någon av de arbetslöshetskassor som administrerade försäkringen i minst tolv månader.

anledning av samma proposition föreslog Arbetsmarknadsutskottet att riksdagen skulle avslå propositionen, se bet. 1993/94:AU 18 och 26.

⁵⁹ Prop. 1994/95:99.

⁶⁰ SOU 1996:150.

Utredningen föreslog att medlemmarnas bidrag till finansieringen av försäkringen skulle öka. Enligt förslaget skulle medlemsavgifterna täcka administrationskostnaderna samt en femtedel av inkomstbortfallsersättningen. Däremot ansåg man inte att medlemsavgifterna skulle differentieras med avseende på arbetslösheten i de olika arbetslöshetskassorna.

En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring

ARBOM-utredningen resulterade i en proposition där införandet av en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring föreslogs.⁶¹ Den nya arbetslöshetsförsäkringen skulle bestå av en grundförsäkring och en frivillig inkomstbortfallsförsäkring. Arbetslöshetsersättning skulle lämnas dels som ett grundbelopp till den som inte tillhörde en arbetslöshetskassa eller som tillhörde en kassa men som ännu inte hade uppfyllt medlemsvillkoret, dels som en inkomstrelaterad ersättning till den som hade uppfyllt medlemsvillkoret.

Den nya försäkringen skulle administreras av arbetslöshetskassorna. En ny, kompletterande arbetslöshetskassa skulle dock bildas för att arbetslöshetsförsäkringen skulle bli tillgänglig för alla med en viss anknytning till arbetsmarknaden. Kassen skulle bildas av rikstäckande organisationer som företrädde anställda respektive företagare på arbetsmarknaden.

Ansvar för försäkringens finansiering föreslogs även fortsatt delas mellan arbetslöshetskassornas medlemmar, samtliga arbetstagare och staten.

Propositionen innehöll inga genomgripande förslag om försäkringens finansiering. Dock föreslogs att arbetslöshetskassorna skulle få möjlighet att differentiera avgifterna mellan olika medlemskategorier om det fanns skäl för det. Denna differentiering skulle dock inte ske på basis av olika arbetslöshetsrisk utan baseras på medlemmarnas ekonomiska förutsättningar.⁶²

Propositionen innehöll också vissa ändringar i ersättningsvillkoren.

Den nya lagen antogs i riksdagen och trädde i kraft 1998.

⁶¹ Prop. 1996/97:107.

⁶² Ds 2008:61.

18.3.11 2008 års obligatorieutredning

Knappt tio efter att den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring hade trätt i kraft tillsattes en ny utredning av frågan om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.⁶³ Utredningens förslag innebar en ny kompletterande arbetslöshetsförsäkring för personer som inte var medlemmar i en arbetslöshetskassa. Denna skulle gälla vid sidan av den befintliga medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen och tillsammans skulle de utgöra en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Utgångspunkten för förslaget var att den befintliga arbetslöshetsförsäkringen som byggde på frivilligt medlemskap skulle påverkas så lite som möjligt av den kompletterande försäkringen. På några punkter presenterades även förslag som rörde den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen. Till exempel föreslogs att medlemsvillkoret och grundförsäkringen skulle avskaffas helt. Vidare föreslogs att inträdesvillkoren i den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen skulle mjukas upp för att underlätta medlemskap i en arbetslöshetskassa.

Alfakassan föreslogs betala ut ersättning till dem som inte var medlemmar i någon arbetslöshetskassa. För detta skulle Alfakassan kompenseras med statsbidrag genom Arbetsförmedlingen och IAF.

I betänkandet föreslogs också att en ny myndighet skulle skapas för att administrera uppbörden av den s.k. arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Enligt förslaget skulle den som omfattades av den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen, dvs. hade etablerat sig på arbetsmarknaden men inte var medlem i någon arbetslöshetskassa, betala en årlig avgift. Arbetslöshetsförsäkringsavgiften skulle motsvara den högsta gällande medlemsavgiften i någon av arbetslöshetskassorna för att arbetslöshetskassorna inte skulle förlora medlemmar.

En person blev enligt förslaget betalningsskyldig när han eller hon hade haft arbetsinkomster som uppgick till 2,7 prisbasbelopp under ett kalenderår.⁶⁴ Betalningsskyldigheten bestod tills dess att personen ansågs varaktigt ha lämnat arbetsmarknaden, dvs. uppnått pensionsålder eller inte hade uppfyllt kriterierna för avgiftsskyldighet på fem år.

⁶³ SOU 2008:54.

⁶⁴ När förslaget presenterades 2008 motsvarade 2,7 prisbasbelopp 110 700 kronor. Enligt 2015 års prisbasbelopp motsvarar detta 120 150 kronor.

Mot bakgrund av det i huvudsak negativa remissutfallet angav regeringen i budgetpropositionen för 2009 att den inte avsåg att gå vidare med utredningens förslag.⁶⁵ Den föreslagna lösningen ansågs innebära ett alltför tekniskt komplicerat system. Det fanns enligt regeringen emellertid fortfarande skäl att eftersträva att alla som arbetar bör omfattas av obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet. Frågan skulle därför prövas vidare inom ramen för den kommande parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

18.4 Översikt av genomförda reformer rörande ersättningsreglerna

Nedan följer en översikt av de större lagändringar av ersättningsreglerna som genomförts inom arbetslöshetsförsäkringen sedan 1974.

18.4.1 Kvalifikationsvillkor

Grundvillkor

En förutsättning för att få arbetslöshetsersättning har alltid varit att den sökande är arbetslös och att han eller hon har ett inkomstbortfall på grund av arbetslösheten. Utöver detta regleras allmänna villkor i arbetslöshetsförsäkringen, ofta kallade grundvillkoren, i lagen. År 1974 innebar grundvillkoren att den sökande skulle vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete, beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, samt inte kunna få ett lämpligt arbete.⁶⁶

År 2000 förtydligades de allmänna villkoren genom en bestämmelse om att den sökande måste anstränga sig för att finna ett lämpligt arbete för att vara ersättningsberättigad. Tanken med denna bestämmelse var att understryka att den sökande själv måste medverka till att lösa arbetslöshetssituationen.⁶⁷

⁶⁵ Prop. 2008/09:1.

⁶⁶ Prop. 1973:56.

⁶⁷ Prop. 1999/2000:98.

Ett år senare kompletterades grundvillkoren med en regel om att den sökande även måste medverka till att upprätta en individuell handlingsplan. Handlingsplanen skulle innehålla kraven på sökaktivitet, aktuella sökområden och bedömningen av lämpligt arbete för den sökande. Den individuella handlingsplanen var tänkt som ett stöd för både den sökande och för arbetsförmedlingen och förutsatte att den sökande deltog i upprättandet av planen.⁶⁸

År 2013 trädde nya grundvillkor i kraft. Dessa skulle tydliggöra att det rörde sig om villkor av grundläggande karaktär, dvs. villkor den sökande kunde uppfylla fr.o.m. den första arbetslösa dagen. Även fortsatt skulle den sökande vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete i en viss omfattning, och han eller hon skulle vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Till dessa villkor lades kravet att den sökande i övrigt skulle stå till arbetsmarknadens förfogande, dvs. ha för avsikt att arbeta och att det inte fick finnas hinder mot att göra detta. Genom lagändringen kommer denna grundläggande princip i arbetslöshetsförsäkringen till uttryck direkt i lag.⁶⁹

Arbetsvillkor och överhoppningsbar tid

En utgångspunkt för att få arbetslöshetsersättning har hela tiden varit att den sökande ska vara förankrad på arbetsmarknaden. År 1974 krävdes att den försäkrade närmast före arbetslöshetens inträde hade utfört förvärvsarbete i fem månader inom en ramtid av tolv månader. Användandet av med arbete jämställd tid vid uppfyllande av ett arbetsvillkor, dvs. yrkesutbildning, värnplikt eller tilläggsjukpenning enligt lagen om moderskapshjälp, begränsades till två månader. En och samma period med arbete eller med jämställd tid kunde bara användas en gång för att uppfylla ett arbetsvillkor. I och med att användandet av den jämställda tiden begränsades för uppfyllande av arbetsvillkor utvidgades bestämmelsen om överhoppningsbar tiden. Från att enbart ha gällt styrkt sjukdom omfattades nu även värnplikt, vuxenutbildning, och nykterhetsvård m.m.⁷⁰

⁶⁸ Prop. 1999/2000:139.

⁶⁹ Prop. 2012/13:12.

⁷⁰ Prop. 1973:56.

År 1986 infördes lagändringar som innebar att genomförd arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering kunde räknas in i arbetsvillkoret och därmed berättiga till arbetslöshetsersättning. Skälet till lagändringen var att det var möjligt att återknyta till en påbörjad ersättningsperiod inom 75 dagar. Att göra arbetsmarknadsutbildning och yrkesrehabilitering tillgodoräkningsbara ansågs minimera risken för att sökande skulle avbryta aktiviteten för att återknyta till en sådan påbörjad ersättningsperiod.⁷¹

År 1989 gjordes arbetsvillkoret om från att beräknas på fem månader till fyra.⁷²

I juli 1994 infördes en allmän arbetslöshetsförsäkring. Reformen hann dock inte genomföras i alla delar innan den upphävdes i januari 1995, efter ett regeringsskifte. I den allmänna arbetslöshetsförsäkringen delades kvalifikationsvillkoret upp i två delar, ett allmänt och ett särskilt arbetsvillkor. Denna uppdelning återanvändes i senare lagstiftning. För att kvalificera sig för en första ersättningsperiod krävdes reguljärt förvärvsarbete. Det allmänna arbetsvillkoret innebar, enligt huvudregeln, minst 75 timmars arbete under minst fem månader inom en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde. Påföljande ersättningsperiod kunde en sökande kvalificera sig till genom det särskilda arbetsvillkoret. Det särskilda arbetsvillkoret kunde uppfyllas genom beredskapsarbete, arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering, arbetslivsutveckling (ALU) värnplikt eller genom uppbärande av föräldrapenningförmåner m.m.⁷³

I januari 1995 återställdes arbetslöshetsförsäkringen till hur den sett ut innan juli 1994. Samtidigt justerades arbetsvillkoret så att det innebar att en sökande måste ha arbetat minst 80 timmar i månaden under fem månader inom en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslösheten.⁷⁴

Från och med 1996 krävdes åter reguljärt förvärvsarbete för att beviljas en första ersättningsperiod. Påföljande ersättningsperioder

⁷¹ Prop. 1985/86:150.

⁷² Prop. 198/89:100.

⁷³ I de två sistnämnda fallen fick dock sammanlagt högst två månader tillgodoräknas.

⁷⁴ Prop. 1994/95:99 och bet. 1994/95:AU5.

kunde dock uppfyllas genom deltagande i vissa arbetsmarknads- politiska åtgärder eller genom tid med föräldrapenning m.m.⁷⁵

År 1997 skärptes arbetsvillkoret så att det krävdes minst 80 timmars arbete under minst nio månader inom ramtiden på tolv månader för att vara berättigad till ersättning.⁷⁶ I juli samma år sänktes dock kravet åter. En sökande måste då antingen ha förvärvsarbetat minst sex månader med minst 70 arbetade timmar i varje månad eller minst 450 timmar under en sammanhängande period av sex månader där den sökande arbetat minst 45 timmar varje månad för att vara ersättningsberättigad. Syftet med förändringen var att säkerställa dels att arbetslöshetsersättning bara lämnades till sökande med en fast förankring på arbetsmarknaden, dels att personer som arbetade halvtid skulle kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Det var inte givet med ett arbetsvillkor på 80 timmars arbete per månad.⁷⁷

År 2001 trädde nya regler i ikraft, vilka innebar att som mest två månader med tid med föräldrapenning eller genomförd totalförsvarsplikt åter kunde jämföras med arbete vid uppfyllande av arbetsvillkor. Samtidigt slopades återkvalificeringsvillkoret i försäkringen. De arbetsmarknadspolitiska program som varit återkvalificerande, liksom värnplikt och tid i föräldraledighet blev i stället överhoppningsbara. De subventionerade anställningar som varit återkvalificerande förblev tillgodoräkningsbara i ett arbetsvillkor, med undantag för det särskilda anställningsstödet. Förändringen var ett led i att tydliggöra arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Av samma anledning begränsades den överhoppningsbara tiden till max sju år.⁷⁸

År 2007 skärptes arbetsvillkoret till att innebära minst 80 timmars arbete under minst sex av ramtidens tolv månader. Det alternativa villkoret skärptes till minst 480 arbetade timmar under sex sammanhängande månader med minst 50 timmars arbete varje månad. Vid samma tillfälle kortades den överhoppningsbara tiden till max fem år. Syftet med regeländringarna var att understryka

⁷⁵ Prop. 1995/96:25.

⁷⁶ Prop. 1995/96:222.

⁷⁷ Prop. 1996/97:107 och bet. 1996/97:AU13.

⁷⁸ Prop. 1999/2000:139.

betydelsen av förankring på arbetsmarknaden för att arbetslöshetsersättning skulle kunna lämnas.⁷⁹

Medlemsvillkor

För en anställd krävdes år 1974 tolv månaders medlemskap i arbetslöshetskassa för att få arbetslöshetsersättning. För att bli medlem i en arbetslöshetskassa krävdes att den sökande var mellan 15 och 66 år gammal arbetade inom kassans verksamhetsområde minst 17 timmar i veckan och minst tre timmar per arbetsdag.⁸⁰

Vid införandet av den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring 1998 förtydligades inträdesvillkoret. Det krävdes att den sökande hade arbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka under fyra sammanhängande veckor.⁸¹

Tidpunkten för inträde i arbetslöshetsförsäkringen förtydligades 2001, så att inträde beviljades från den 1:a i den månad den sökande ansökte om medlemskap. Samtidigt upphävdes regeln som innebar att en sökande måste uppfylla ett nytt inträdesvillkor vid byte av arbetslöshetskassa. Anledningen till det var att arbetsmarknaden blivit mer rörlig, vilket ställde högre krav på flexibilitet.⁸²

Den s.k. 17-timmarsregeln för att beviljas inträde i en arbetslöshetskassa slopades 2009. Anledningen till detta vara att villkoret ansågs försvåra för den enskilde att bli medlem i en arbetslöshetskassa. Villkoret ledde dessutom till administration både för arbetslöshetskassorna som för arbetsgivarna. Kravet på ett aktuellt arbete inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde upphörde samtidigt. Förändringen syftade till att öka anslutningsgraden.⁸³

Lämpligt arbete

Bestämmelsen om lämpligt arbete har ändrats mycket lite sedan 1974. Den innebär att en sökande, under vissa förutsättningar, kan tacka nej till ett erbjudet arbete utan att det får konsekvenser för

⁷⁹ Prop. 2006/07:15.

⁸⁰ Prop. 1973:56.

⁸¹ Prop. 1996/97:107.

⁸² Prop. 1999/2000:139.

⁸³ Prop. 2008/09:127.

arbetslöshetsersättningen. I bedömningen ska hänsyn tas till den sökandes yrkesvana, förutsättningar och personliga förhållanden. Dessutom måste rimliga arbetsförhållanden råda för att arbetet ska anses som rimligt, dvs., att anställningsförmånerna är förenliga med kollektivavtal, att det inte råder arbetskonflikt på arbetsplatsen och att arbetsplatsen uppfyller kraven för att förebygga ohälsa och olycksfall.

År 2000 infördes ett föreskriftsbemyndigande gällande lämpligt arbete i arbetslöshetsförsäkringen. Som skäl angavs att bedömningen av lämpligt arbete måste kunna variera utifrån arbetsmarknadens läge, samtidigt som det krävs preciseringar av vad som ingår i bedömningen för att stärka rättssäkerheten i tillämpningen.⁸⁴

Bestämmelsen om lämpligt arbete kompletterades med en särskild regel om sökområdet mellan 2001 och 2007, den s.k. 100-dagarsregeln, se kapitel 19 och 20.

18.4.2 Ersättningen

Ersättningsnivå

I och med 1973 års lag om arbetslöshetsförsäkring kom ersättningen att utgå i form av skattepliktig dagpenning för högst fem dagar i veckan enligt tio klasser. Det innebar en höjning av ersättningen. Ersättningsperioden inleddes med fem dagars karens.⁸⁵

Under 1970- och 1980-talen höjdes dagpenningen vid flera tillfällen, bl.a. för att svara mot inflationen.

År 1982 avskaffades dagpenningklasserna, som en följd av förändrade statsbidragsregler. I stället angavs en högsta och en lägsta dagpenning, och inom den ramen fick varje arbetslöshetskassa fastställa den dagpenning som kassan, med hänsyn till sina ekonomiska förutsättningar, ville tillämpa.⁸⁶

År 1989 ändrades bestämmelserna så att alla arbetslöshetskassor skulle tillämpa samma högsta och lägsta dagpenning. Samma år infördes en regel som innebar att den högsta dagpenningen varje år skulle fastställas med hänsyn till löneutvecklingen för industri-

⁸⁴ Prop. 1999/2000:98.

⁸⁵ Prop. 1973:56.

⁸⁶ Prop. 1981/82:139.

arbetare. Indexeringen, som skulle starta året därpå, dvs. 1990, motiverades med att även den som är arbetslös bör ha rätt att ta del av ett förbättrat löneläge.

År 1989 sänktes även ersättningsnivån från 91,7 procent till 90 procent av tidigare inkomst. Detta kompensterades av att karensen i arbetslöshetsförsäkringen slopades.⁸⁷ Fyra år senare återinfördes karensen. Dessutom sänktes ersättningsnivån från 90 till 80 procent och indexeringen av arbetslöshetsersättningen bröts. Dessa förändringar motiverades av det ekonomiska läget under 1990-talskrisen.⁸⁸

År 1996 sänktes ersättningsnivån ytterligare till 75 procent av tidigare inkomst, men höjdes igen ett år senare till 80 procent. Samtidigt höjdes den högsta dagpenningen till 580 kronor.⁸⁹

I och med införandet av den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring 1998 lämnades två olika typer av ersättning. Arbetslöshetsersättningen lämnades som ett grundbelopp i grundförsäkringen, där det relaterades till den sökandes genomsnittliga arbetstid innan arbetslösheten. Ersättningen lämnades som en inkomstrelaterad dagpenning i inkomstbortfallsförsäkringen. Som skäl för förändringen angavs att det förtydligade arbetslöshetsförsäkringen som allmän och sammanhållen.⁹⁰

År 2001 infördes en förhöjd dagpenning under de 100 första dagarna i ersättningsperioden. Det innebar att ersättningen som mest kunde vara 680 kronor de 100 första ersättningsdagarna för att sedan sänkas till 580 kronor per dag under resten av ersättningsperioden. Grundbeloppet höjdes samtidigt till 270 kronor. Bakgrunden till detta var att den högsta dagpenningnivån släpat efter löneutvecklingen under 1990-talet.⁹¹

År 2002 höjdes grundbeloppet till 320 kronor och den högsta dagpenningen till 680 kronor. Den förhöjda dagpenningen var 730 kronor.

År 2003 infördes garantiregler för sökande som lämnat aktivitetsgarantin och uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. Om det var mer förmånligt än den ersättning som skulle lämnas enligt vanlig beräkning,

⁸⁷ Prop. 1987/88:114.

⁸⁸ Prop. 1992/93:100, bilaga 11 och prop. 1992/93:150, bilaga 8.

⁸⁹ Prop. 1996/97:107.

⁹⁰ Prop. 1996/97:107.

⁹¹ Prop. 1999/2000:139.

kunde dessa sökande få behålla den dagpenning och det arbetsutbud de haft då de senaste var inskrivna i aktivitetsgarantin. Detta gällde under förutsättning att den sökande ansökte om arbetslöshetsersättning inom tolv månader från det att han eller hon lämnat garantin. Förändringen var en följd av att rätten att återgå till en ersättningsperiod som påbörjats innan deltagande i aktivitetsgarantin upphörde,⁹² se även avsnitt om *Aktivitetsstöd*.

År 2007 förändrades ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäringen. Den förhöjda dagpenningen slopades. Dagpenning lämnades med högst 80 procent av den tidigare dagsförtjänsten under de 200 första dagarna i ersättningsperioden. Därefter var ersättningsgraden 70 procent av tidigare inkomst. Efter 300 dagar var ersättningsgraden 65 procent. Denna ersättningsgrad var relevant bl.a. för sökande som beviljats en förlängning av ersättningsperioden.⁹³ Motivet till den avtrappande ersättningsgraden var att ge den som är arbetslös incitament att så snabbt som möjligt återgå i arbete och för att ge arbetsförmedlingarna motiv att bidra till detsamma.⁹⁴

År 2009 infördes en bestämmelse om att tid med sjuklön samt tid som ersatts med föräldrapenningförmån, sjukpenning, havandeskapspenning eller rehabiliteringspenning, smittbärapenning eller ersättning för ledighet för närståendevård, under vissa förutsättningar, ska räknas med vid bestämmande av normalarbetstid och dagsförtjänst. Anledningen till denna förändring var att sökande som var sjuka men arbetade i sådan omfattning att månaden ändå var tillgodoräkningsbar i ramtiden inte skulle förlora på detta jämfört med någon som var sjuk i samma omfattning, men arbetade i mindre utsträckning. I det första fallet skulle månaden tillgodoräknas vid beräkningen av ersättning. I det senare fallet var månaden överhoppningsbar, vilket skulle kunna leda till att den senare sökande fick en bättre ersättning än den förra.⁹⁵

⁹² Prop. 2002/03:44.

⁹³ Ersättningen på 65 procent av tidigare inkomst blev också relevant i jobb- och utvecklingsgarantin då reglerna om samordning mellan arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet infördes.

⁹⁴ Prop. 2006/07:15.

⁹⁵ Prop. 2008/09:127.

Normalarbetstid

År 1974 fanns inga bestämmelser för hur den genomsnittliga arbetstiden innan arbetslösheten skulle beräknas. Arbetslöshetskassorna fick själva fastställa en normalarbetstid för att kunna betala ut den deltid ersättning som den nya lagen medgav. I början av 1980-talet utfärdade dåvarande tillsynsmyndigheten AMS generella föreskrifter för beräkning av normalarbetstid och dagsförtjänst. Det var först i och med införandet av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring 1994 som regler för beräkning av normalarbetstid togs in i lagen.⁹⁶

År 1995 infördes bestämmelser som innebar att normalarbetstiden skulle vara den genomsnittliga arbetstiden innan arbetslösheten. Beräkningen skulle göras på det förvärvsarbete genom vilket den sökande uppfyllt arbetsvillkoret eller, om det var mer förmånligt för den sökande, på allt förvärvsarbete som utförts under ramtiden. Motivet till detta var att endast månader då den sökande utfört arbete skulle ligga till grund för beräkningen av den genomsnittliga arbetstiden.⁹⁷ Bestämmelsen fördes in i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring som trädde i kraft 1998.⁹⁸

Tio år senare förändrades beräkningen av ersättningen. Från att ha beräknats på samma arbete som arbetsvillkoret skulle ersättningen nu fastställas på hela ramtiden om tolv månader innan arbetslösheten.⁹⁹ Syftet med denna ändring var att den stadigvarande inkomst den sökande haft innan arbetslösheten skulle återspeglas i ersättningen under arbetslösheten.¹⁰⁰

18.4.3 Ersättningsperiodens längd

År 1974 ändrades de regler som dittills gällt för ersättningsperioden. I stället för ett fastställt antal dagar under en given tidsperiod fastställdes antalet ersättningsdagar till 300. Dessa dagar kunde den sökande ta ut utan tidsbegränsning så länge den sökande återknöt

⁹⁶ Bet. 1994/95:AU5.

⁹⁷ Prop. 1994/95:99 och bet. 1994/95:AU5.

⁹⁸ Prop. 1996/97:107.

⁹⁹ Om det var mer förmånligt för den enskilde skulle dagpenningen emellertid beräknas på hela ramtiden även i före denna regeländring.

¹⁰⁰ Prop. 2006/07:15.

till en påbörjad ersättningsperiod inom tolv månader. Innan regeländringen kunde samma arbete i vissa fall grunda rätt till ersättning under två på varandra följande försäkringsår. Den längre ersättningsperioden skulle avlasta arbetslöshetskassorna genom att dessa inte skulle behöva pröva arbetsvillkoret lika ofta. Arbetsökande över 55 år fick dessutom 150 extra ersättningsdagar. Ersättningsperioden i KAS var dock totalt 150 dagar.¹⁰¹

I den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring 1998 infördes enhetliga ersättningsperioder. Det innebar att ersättningsperioden var 300 ersättningsdagar oavsett kvalifikationsgrund, dvs. oavsett om den sökande fick inkomstrelaterad ersättning eller det grundbelopp som ersatte KAS. För sökande som var över 57 år var ersättningsperioden 450 dagar.¹⁰²

År 2001 upphävdes möjligheten till en längre ersättningsperiod för äldre sökande. Ersättningsperioden blev därmed 300 dagar för alla sökande. Dessutom infördes en möjlighet till förlängning av ersättningsperioden. Samtliga arbetsökande som beviljats en ersättningsperiod kunde därmed få en förlängd ersättningsperiod om 300 ersättningsdagar utan att uppfylla ett nytt arbetsvillkor. Detta, och införandet av aktivitetsgarantin ett år tidigare (se avsnitt om *Aktivitetsstöd*), minskade behovet av en från början förlängd ersättningsperiod för äldre arbetsökande. Samtidigt ändrades reglerna om beviljande av en ny ersättningsperiod. Eventuella återstående dagar i en tidigare ersättningsperiod räknades inte längre av från den nya ersättningsperioden, utan den lades ut från den tidpunkt då den tidigare ersättningsperioden löpte ut. Anledningen till denna ändring var att de tidigare reglerna kunde innebära att ersättningsperioden blev väsentligt kortare. Förändringen innebar även en regelförenkling.¹⁰³

År 2007 upphörde den generella möjligheten till förlängning. Syftet var att understryka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Eftersom särskild hänsyn kunde behöva tas till fler än enbart den arbetsökande i familjer sattes ersättningsperioden till 450 dagar för föräldrar till barn under 18 år.¹⁰⁴

¹⁰¹ Prop. 1973:56.

¹⁰² Prop. 1996/97:107.

¹⁰³ Prop. 1999/2000:139.

¹⁰⁴ Prop. 2006/07:89.

Deltidsbegränsning

I 1973 års lag lagstodgades rätten att få arbetslöshetsersättning på deltid jämsides med ett deltidsarbete. Arbetslöshetsersättningen kom därmed att beräknas på veckobasis i stället för dag för dag. En omräkningstabell infördes i vilken förvärvsarbete räknades om till hela och halva ersättningsdagar. I tabellen skulle ersättningen bestämmas utifrån normal arbetstid och inkomst per vecka. En begränsningsregel om 50 dagar, med möjlighet att under vissa omständigheter utöka antalet dagar till 150, infördes i lagen.¹⁰⁵

År 1984 slopades begränsningsregeln för arbetslöshetsersättning jämsides med arbete helt, delvis för att minska arbetslöshetskassornas administrativa börda. I stället infördes ett föreskriftsbemyndigande.¹⁰⁶ Bemyndigandet användes tre år senare genom att begränsningen om 150 ersättningsdagar jämsides med arbete återinfördes. Dessutom skulle det göras en särskild prövning var sjätte månad av om den sökande kunde anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Deltidsbegränsningen avskaffades återigen 1993. I stället infördes ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om begränsningar och ytterligare bestämmelser om karenstid för sökande som får arbetslöshetsersättning jämsides med arbete. Anledningen till detta var att det ansågs otillfredsställande att en deltidsarbetslös efter en viss period skulle behöva gå över i hel arbetslöshet för att behålla rätten till arbetslöshetsersättning. Risken för missbruk underströks dock och mot den bakgrunden infördes ett föreskriftsbemyndigande på området.¹⁰⁷

Ett par år senare återinfördes deltidsbegränsningen i förändrad form. Från 1995 bestod deltidsbegränsningen i att den som hade en tillsvidareanställning på deltid kunde få ersättning baserad på tidigare arbete ersättningsperioden ut, men inte under en ny ersättningsperiod om deltidsarbetet fortsatte. Tanken bakom denna begränsningsregel var att understryka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. En sökande med fast deltidsanställning skulle kunna uppfylla arbetsvillkoret gång på gång och

¹⁰⁵ Prop. 1973:56.

¹⁰⁶ Prop. 1983/84:126.

¹⁰⁷ Bet. 1992/93:AU17.

därmed fortsätta uppbära ersättning vid sidan av arbetet på obestämmd tid.¹⁰⁸

Bestämmelsen fördes över till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring 1998. Man ansåg att mer generösa regler för arbetslöshetsersättning jämsides med deltidsarbete skulle kunna bidra till ytterligare ökning av antalet deltidsanställningar på arbetsmarknaden. Detta sågs inte som önskvärt.¹⁰⁹

När den förhöjda dagpenningen infördes 2001 begränsades möjligheten till förhöjd dagpenning till 20 veckor för deltidsarbetande, vilket motsvarade 100 ersättningsdagar för en helt arbetslös sökande.¹¹⁰

År 2008 ändrades deltidsbegränsningen så att den kom att innebära att en sökande som arbetade deltid endast kunde få arbetslöshetsersättning jämsides med arbetet i 75 ersättningsdagar. För att vara berättigad till eventuella återstående dagar i ersättningsperioden måste den sökande vara helt arbetslös. Syftet med skärpningen av deltidsbegränsningen var att skapa drivkrafter till fler heltidsanställningar.

18.4.4 Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Tidigare reglerades ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder i ett flertal olika lagar och förordningar. Genom förordningen om aktivitetsstöd fördes dessa olika ersättningar samman till en stödform 1996. Sammanslagningen var ett led i arbetet med regel-förenkling och effektivisering inom arbetsmarknadspolitiken. Sedan tidigare fanns en stark koppling mellan arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag, och därför skulle aktivitetsstödet, precis som utbildningsbidraget, lämnas med samma belopp som den sökande var berättigad till från arbetslöshetskassa eller KAS.¹¹¹

Vissa arbetsmarknadspolitiska program har varit ersättningsgrundande under vissa perioder. Det innebar att arbetssökande kunde kvalificera sig för en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen genom att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

¹⁰⁸ Prop. 1994/95:99.

¹⁰⁹ Prop. 1996/97:107.

¹¹⁰ Prop. 1999/2000:139.

¹¹¹ Prop. 1995/96:222.

Från början gjordes heller ingen samordning mellan arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet. Den sökande kunde då gå mellan arbetslöshetsersättning och olika insatser inom arbetsmarknadspolitiken under lång tid.

År 2000 infördes aktivitetsgarantin, dit sökande över 20 år som var eller riskerade att bli långtidsarbetslösa skulle anvisas. Programmet hade flera syften. Ett var att erbjuda den sökande en stabil heltidsaktivitet som skulle hjälpa honom eller henne att ta sig ur arbetslösheten. Ett annat syfte var att bryta rundgången mellan arbetsmarknadspolitiska program och arbetslöshetsersättning. Ytterligare ett syfte var att säkerställa att den arbetslöse aktivt sökte arbete, även under tiden i aktivitet. I samband med införandet av aktivitetsgarantin infördes en regel som innebar att aktivitetsstödet skulle motsvara arbetslöshetsersättningen för sökande som uppfyllde ett arbetsvillkor.¹¹²

Ett år senare infördes den förhöjda dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt infördes en regel som innebar att den förhöjda dagpenningen kunde lämnas i högst 100 dagar, oavsett om den sökande fick arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd under dessa dagar. I denna del skulle de olika stöden samordnas, men i övrigt var de fortfarande fristående från varandra. Samma år upphörde tid i arbetsmarknadspolitiska program att vara ersättningsgrundande i arbetslöshetsförsäkringen.¹¹³

År 2003 ändrades reglerna för aktivitetsgarantin. Det var inte längre möjligt att återgå till en ersättningsperiod som påbörjats innan deltagandet i garantin. Vid prövning av rätt till ersättning kunde ramtiden heller inte längre omfatta tid före deltagandet i garantin. Anledningen till förändringarna var att en sökande skulle erbjudas plats i aktivitetsgarantin tills dess han eller hon åter hade en förankring på arbetsmarknaden.¹¹⁴

År 2007 ersattes aktivitetsgarantin av jobb- och utvecklingsgarantin. Den nya garantin riktade sig till sökande som utförsäkrats från arbetslöshetsförsäkringen utan att ha uppfyllt ett nytt arbetsvillkor och till sökande som inte uppfyllde villkoren för arbetslöshetsersättning men som stått till arbetsmarknadens förfogande i

¹¹² Prop. 1999/2000:98.

¹¹³ Prop. 1999/2000:139.

¹¹⁴ Prop. 2002/03:44.

18 månader.¹¹⁵ I jobb- och utvecklingsgarantin ingick individuellt utformade åtgärder som syftade till att så snabbt som möjligt få in deltagarna på arbetsmarknaden.¹¹⁶

Samtidigt infördes regler som innebar att aktivitetsstödet och arbetslöshetsersättningen samordnades i större utsträckning än tidigare. Från mars 2007 samordnades ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen och i aktivitetsstödet. Från oktober samma år samordnades antalet ersättningsdagar i de båda stöden. Detta innebar att när exempelvis 300 ersättningsdagar förbrukats, oavsett om den sökande fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd under dessa dagar, lämnades ersättning med 65 procent av tidigare inkomst. Anledning till samordningen var att den ditills rådande ordning skulle kunna uppfattas som orättvis. Sökande som deltog i arbetsmarknadspolitiska program fick i praktiken ett högre ekonomiskt stöd under en längre tid än arbetssökande som enbart var öppet arbetsökande. Samtidigt upphävdes reglerna om att förvärvsarbete som utförts före deltagande i garantin inte var tillgodoräkningsbar i ett nytt arbetsvillkor och om att det inte var möjligt att återgå till en ersättningsperiod som påbörjats innan deltagandet i garantin.¹¹⁷

18.4.5 Administration

Även om arbetslöshetsförsäkringens administration utretts många gånger har få förändringar genomförts. Arbetslöshetskassorna var först understödsföreningar. Från 1974 knöts reglerna om arbetslöshetskassornas i stället i stor utsträckning till lagen (1951:309) om ekonomiska föreningar. År 1992 togs en rad föreningsrättsliga bestämmelser in i ALF. Detta dels som ett led i att modernisera lagstiftningen, dels som en följd av att den lag om ekonomiska föreningar om ekonomiska föreningar som bestämmelserna inom arbetslöshetsförsäkringen hänvisade till ersatts av ny lagstiftning, lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

¹¹⁵ Kvalifikationstiden ändrades till 14 månader 2011.

¹¹⁶ En Jobbgaranti för ungdomar infördes senare samma år. Denna garanti riktade sig till ungdomar mellan 16 och 24 år som varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen i minst tre månader, se prop. 2006/07:118.

¹¹⁷ Prop. 2006/07:15 och prop. 2006/07:89.

Regeländringarna rörde bl.a. bestämmelser om arbetslöshetskassans ledning, föreningsstämma och kapital, samt regler för att bilda en ny arbetslöshetskassa och för fusion av existerande arbetslöshetskassor. Reglerna för en arbetslöshetskassas likvidation eller konkurs upphävdes.¹¹⁸

Från 1998 regleras arbetslöshetskassorna föreningsrättsligt i en självständig lag, LAK.

Försörjningen av arbetslösa som inte var medlemmar i en arbetslöshetskassa var en kommunal angelägenhet fram till 1974. I och med införandet av 1974 års lag om arbetslöshetsförsäkring infördes en särskild lag om KAS. Reglerna för KAS liknade dem för arbetslöshetsförsäkringen. KAS hanterades dock inte av arbetslöshetskassorna, utan av AMS och länsarbetsnämnderna. De allmänna försäkringskassorna betalade ut stödet.¹¹⁹

År 1998 trädde nya regler om arbetslöshetsförsäkringen i kraft. De innebar att KAS och arbetslöshetsförsäkringen omvandlades till en sammanhållen försäkring. I samband med skapandet av en sammanhållen arbetslöshetsförsäkring tillkom en kompletterande arbetslöshetskassa, Alfakassan. Enligt förarbetena skulle den kompletterande arbetslöshetskassan bildas av organisationer som organiserar dels löntagare, dels arbetsgivare.

När dessa organisationer, Saco och Svenska arbetsgivarförbundet (SAF,) drog sig ur tog SO på sig rollen att stifta Alfakassan. SO är den enda medlemmen i Alfakassan. Denna skulle främst vara en övergångskassa till någon av de existerande arbetslöshetskassorna för dem som inte var medlemmar i någon sådan arbetslöshetskassa. Kassan skulle tillhandahålla såväl ersättning enligt grundförsäkringen som ersättning enligt den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen till dem som anslöt sig till kassan.¹²⁰

Tillsynsansvaret för arbetslöshetsförsäkringen låg ursprungligen hos Socialstyrelsen, men flyttades över till AMS när den nya myndigheten skapades 1948. År 2004 skapades en ny myndighet, IAF, med tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen som sin huvudsakliga uppgift.¹²¹

¹¹⁸ Prop. 1990/91:160.

¹¹⁹ SOU 1971:42.

¹²⁰ Prop. 1996/97:107.

¹²¹ Prop. 2001/02:151.

18.4.6 Finansiering

Som visats i föregående avsnitt har finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen förändrats över tid. Det går att urskilja två huvudsakliga finansieringsmodeller, och båda har förekommit i en rad olika varianter. Den ursprungliga modellen varade från 1935 till 1989. I den stod arbetslöshetskassan (i alla fall i början) för större delen av den ekonomiska risken vid ökad arbetslöshet. I början var statsbidraget relativt blygsamt, men villkoren förbättrades successivt inom ramen för samma övergripande statsbidragsmodell.

1989 gjordes statsbidragssystemet om från grunden. I och med reformen betalade staten ut statsbidrag som täckte hela ersättningen till enskilda. Arbetslöshetskassorna fick i stället betala in avgifter – finansieringsavgiften – till staten för att delfinansiera statsbidraget. Staten övertog därmed den ekonomiska risken för arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt infördes ett utjämningsystem mellan arbetslöshetskassor, finansierat av en utjämningsavgift.¹²²

År 2007 ändrades arbetslöshetsförsäkringens finansiering för att göra försäkringen mer försäkringsmässig. Det innebar att utjämningsavgift och utjämningsbidrag togs bort. I stället infördes en möjlighet för regeringen att besluta om bidrag till en arbetslöshetskassa för annat ändamål än för kostnader för ersättning.

Finansieringsavgiften skulle beräknas månadsvis i stället för, som tidigare, med medlemsantalet vid senaste årsskiftet som bas. Dessutom infördes en förhöjd finansieringsavgift som baserades på kassornas relativa utbetalning per medlem, dock högst 300 kronor per icke arbetslös medlem och månad. Den förhöjda finansieringsavgiften skulle inte betalas av arbetslösa medlemmar.¹²³

Beräkningen av den förhöjda finansieringsavgiften var relativt komplicerad, och den ersattes därför av arbetslöshetsavgiften 2008.¹²⁴ Arbetslöshetsavgiften baserades på utbetald ersättning under månaden fördelat på icke arbetslösa medlemmar. Konstruktionen blev nu betydligt enklare än tidigare och den så kallade omräkningsfaktorn som justerade för genomsnittligt utbetald ersättning för

¹²² Prop. 1987/88:114.

¹²³ Prop. 2006/07:15.

¹²⁴ Modellen tog hänsyn till genomsnittligt utbetald dagpenning i samtliga kassor och med hjälp av avvikelseandelar fick fram en avgift att betala per icke arbetslös medlem. Utgångspunkten var att den förhöjda finansieringsavgiften som i genomsnitt skulle vara 240 kronor per månad och icke arbetslös kassamedlem, eftersom det skulle täcka finansieringsbehovet.

samtliga kassor togs bort. Arbetslöshetsavgiften avskaffades 2014, delvis eftersom den inte haft förväntad effekt.¹²⁵

Sammanfattningsvis kan sägas att arbetslöshetsförsäkringens finansiering präglats av ett successivt ökat statligt ansvarstagande när det gäller att hantera skillnader i arbetslöshetsrisk. Själva statsbidragssystemet kom redan från början av 1970-talet att i stort sett helt kompensera för skillnader i arbetslöshet. Kopplingen mellan arbetslösheten i den enskilda kassan och de medlemsavgifter som togs ut fanns dock kvar indirekt eftersom kraven på fondstorlek baserades på arbetslösheten i kassan. Även om fondkraven sänktes successivt över tid fanns denna koppling kvar fram till 1989 när fonderna avskaffades. Kopplingen mellan arbetslöshet och arbetslöshetskassornas uttag av medlemsavgifter återinfördes i och med den förhöjda finansieringsavgiften 2007, men avskaffades igen 2014.

18.5 Kompletterande avtal och försäkringar

Det finns två typer av kompletterande ersättningar vid arbetslöshet: kollektivavtalade ersättningar och inkomstförsäkringar. Kollektivavtalade ersättningar har förhandlats fram av arbetsmarknadens parter och omfattar alla som omfattas av kollektivavtal. Inkomstförsäkringar tecknas antingen som gruppförsäkring genom ett fack- eller yrkesförbund eller som en individuell försäkring.

De första kollektivavtalade ersättningarna vid arbetslöshet var avgångsbidrag (AGB) och det kom till i mitten av 1960-talet. Tanken bakom dessa bidrag var att de skulle underlätta strukturomvandling och driftsinskränkningar inom näringslivet. Ersättningen i AGB-försäkringen bestod av ett A-belopp, som utgick oberoende av arbetslöshet och ett B-belopp, som var skattefritt och utbetalades till arbetslösa. Med tiden kom AGB-försäkringen allt mer att bli ett komplement till arbetslöshetsförsäkringen. Vid samma tid förhandlade de privatanställda tjänstemännen fram sin avgångsersättning (AGE), även om avtalslösningar då i princip inte var något nytt för

¹²⁵ Prop. 2007/08:118 och prop. 2013/14:1.

tjänstemännen, som redan hade avtalslösningar för både sjukdom och pension.¹²⁶

I dag finns ett tiotal omställnings- och trygghetsavtal på den svenska arbetsmarknaden. Kollektivavtalen erbjuder ersättning över taket i arbetslöshetsförsäkringen i vissa fall, men även andra typer av stöd under arbetslösheten som coachning och utbildning m.m.

Fyra av avtalen täcker flertalet anställda och totalt omfattas ca 90 procent av alla anställda av kollektivavtal (inklusive hängavtal).¹²⁷ Det är dock förhållandevis få som faktiskt får ersättning från de kollektivavtalade försäkringarna. En förklaring till detta är att inte alla som omfattas av avtalen uppfyller villkoren för ersättning. Det rör sig ofta om yngre arbetstagare, som inte nått den ålder som avtalen anger, och arbetstagare som inte arbetat i den omfattning som krävs för att omfattas av avtalen. En lika viktig förklaring ligger dock i att kunskaperna om de avtalsbaserade försäkringarna är bristande. Det gör att många inte ansöker om ersättning som de har rätt till.

Inkomstförsäkringar är ett nyare fenomen. Saco SalusAnsvar bildades redan 2000, och de första gruppörsäkringarna kom till 2003. Antalet inkomstförsäkringar har ökat från ca 15 år 2004 till ett 60-tal i dag. Huvudparten av inkomstförsäkringarna vid arbetslöshet tecknas genom fackföreningarna. Gemensamt för inkomstförsäkringarna vid arbetslöshet är att de ger ersättning över taket i arbetslöshetsförsäkringen.¹²⁸ Några förbund erbjuder även möjligheten att teckna en tilläggsförsäkring som i huvudsak ger en skyddad ersättning under en längre period.

Omkring 68 procent av LO-förbundens yrkesverksamma medlemmar har en inkomstförsäkring. För TCO gäller att ca 97 procent av deras knappt en miljon yrkesverksamma medlemmar

¹²⁶ Edebalk (2008).

¹²⁷ De fyra avtalen är:

- Omställningsförsäkringar mellan Svenskt näringsliv och LO för arbetare i privat sektor, AGB och TSL
- Omställningsavtalet mellan arbetsgivarförbund i Svenskt näringsliv och fackförbund inom PTK för tjänstemän i privat sektor (TRR)
- Omställningsavtalet KOM-KL för anställda i kommun och landsting
- Avtal om anställning för statligt anställda, tidigare Trygghetsavtalet för statligt anställda (TA).

¹²⁸ Sjögren, G & Wadensjö, E (2011).

omfattas, och av Sacos knappt 500 000 medlemmar omfattas ungefär 92 procent.¹²⁹

Det saknas uppgift om hur många som faktiskt får ersättning från inkomstförsäkringarna. Precis som för de kollektivavtalade ersättningarna visar dock studier att andelen som får ersättning från inkomstförsäkringar inte står i proportion till antalet personer som har rätt till ersättning.¹³⁰ Förklaringen är densamma som för de kollektivavtalade ersättningarna, nämligen att de sökande inte uppfyller villkoren för ersättning eller att de helt enkelt inte känner till att de omfattas av en inkomstförsäkring.

18.5.1 Villkor och ersättning

De fyra stora kollektivavtalen har flera gemensamma nämnare, men de skiljer sig också åt på många områden. För samtliga avtal gäller att den sökande måste ha sagts upp på grund av arbetsbrist. Däremot är det inte ett krav i alla avtal att den sökande ska vara arbetslös eller få arbetslöshetsersättning för att ersättning enligt avtalet ska lämnas. Kvalifikationstiden varierar mellan ett och fem år. I några avtal ska det ha rört sig om en tillsvidareanställning för att ersättning ska bli aktuell. I ett par av avtalen finns en åldersgräns på 40 år för att omfattas.

Ersättningen betalas ut automatiskt i vissa fall. I andra är det arbetstagaren eller arbetstagaren och arbetsgivaren tillsammans som ansöker om ersättningen. Ansökan måste göras inom en period mellan ett och två år, annars fryser medlen inne.

Åldersgränsen för när försäkringen upphör är lägre för tjänstemän än för arbetare, 62 respektive 65 år. Generellt har åldersgränsen höjts de senare åren. I något kollektivavtal är ersättningen en engångssumma, men de flesta avtalen följer arbetslöshetsförsäkringen med en ersättningsperiod på 300 dagar och en ersättningsnivå på 80 procent under de 200 första ersättningsdagarna och 70 procent under resten av ersättningsperioden. Om ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen skulle ändras, ändras den också automatiskt i avtalen. Även om ersättningen bygger på arbetslöshetsersättningen görs en egen bedömning av den sökandes ersättningsnivå i alla

¹²⁹ Ahrengart (2013).

¹³⁰ Sjögren, G & Wadensjö, E (2011).

avtal. I ett fall är ersättningsperioden anpassad till den sökandes ålder och ersättningsnivån skiljer sig från nivån i arbetslöshetsförsäkringen.

I nästan alla inkomstförsäkringar krävs medlemskap i förbundet i minst tolv månader för att ersättning ska kunna lämnas. För många förbund gäller 18 månaders medlemskap och tolv månaders arbete. I samtliga fall krävs att den sökande är berättigad till arbetslöshetsförsäkring. I de flesta fall är en sökande som avslutat sin anställning på egen begäran inte berättigad till ersättning i inkomstförsäkringen, men det finns ett par undantag.

Ersättningsperiod och ersättningstak i inkomstförsäkringarna varierar mellan grupperna och mellan försäkringsbolagen. Antalet ersättningsdagar är mellan 100 och 240 dagar och taket för försäkrad inkomst är mellan 35 000 och 100 000 kronor per månad. I ett par försäkringar finns inget tak. Ersättningsgraden följer i allmänhet den i arbetslöshetsförsäkringen, dvs. motsvarar 80 procent över taket i 200 dagar och därefter 70 procent i 100 dagar.

Ersättningen i inkomstförsäkringen fyller ut ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. Försäkringsbolagen är därför beroende av uppgifter från arbetslöshetskassorna. Försäkringsbolagen använder olika metoder för att ta del av dessa uppgifter, från att begära in dem från den sökande till att kräva in ett medgivande om att ta del av den sökandes uppgifter hos arbetslöshetskassan. Bolagen gör sällan en egen prövning av den sökandes ersättningsrätt utan baserar ersättningen på utbetalningarna från arbetslöshetsförsäkringen.¹³¹

Skatte- och pensionsregler för kompletterande ersättningar

På den svenska arbetsmarknaden finns kollektivavtal om omställningsersättningar vid arbetslöshet. Enligt en kartläggning som gjorts av IAF rör det sig om tio kollektivavtal som omfattar totalt nästan fyra miljoner personer. Utbetalningarna görs i de flesta fall från stiftelser som bildats genom kollektivavtal. Inom statlig och privat sektor är de anställda anslutna till trygghetsråd som betalar ut ersättning samt stödjer arbetssökande i sökandeprocessen. Inom kommunal och landstingssektor betalar arbetsgivaren ut ersätt-

¹³¹ Sjögren, G & Wadensjö, E (2011), samt IAF (2013b).

ningen genom omställningsfonden.¹³² TA och TRR finansieras genom avsättning av belopp som parterna enas om i avtalsrörelsen. TSL finansieras genom avgifter och premier. Kollektivavtalet styr avgifterna och försäkringsavtalet styr premierna. Enligt KOM-KL betalar arbetsgivaren årligen in en procentsats av lönesumman för de anställda som omfattas av stödet. Arbetsgivares avsättningar eller premier till sådana stiftelser är avdragsgilla som personalkostnader.¹³³ De inbetalade beloppen blir inte skattepliktig inkomst hos stiftelserna. I likhet med arbetslöshetskassor är dessa stiftelser endast skattskyldiga för inkomst på grund av innehav av fastigheter. Eftersom omställningsersättning betalas ut på grund av en tidigare anställning, är den att betrakta som inkomst som erhålls på grund av tjänst. Därmed är ersättningen hänförlig till inkomstslaget tjänst. För mottagaren är sådana ersättningar skattepliktiga. Utbetalaren är vidare skyldig att för varje år betala särskild löneskatt till staten med 24,26 procent av den utbetalade ersättningen.¹³⁴ Den särskilda löneskatten ska motsvara den s.k. skattedelen av de sociala avgifterna som inte ger socialförsäkringsförmåner.¹³⁵ Ersättningen är inte pensionsgrundande för mottagaren, se 59 kap. 25 § SFB, jämförd med 1 § första stycket punkt 3 lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster.

Vissa fackförbund har hos försäkringsbolag tecknat en s.k. inkomstförsäkring för alla medlemmar som betalas genom medlemsavgiften. Några förbund erbjuder även möjligheten att hos försäkringsbolag teckna en kompletterande försäkring som i huvudsak ger ett förlängt skydd, men i vissa fall är det även möjligt att tilläggsförsäkra en högre månadsinkomst. Det är även möjligt för enskilda att teckna inkomstförsäkring direkt hos försäkringsbolag.¹³⁶ Premierna för att teckna de nu aktuella typerna av inkomstförsäkring är inte avdragsgilla för den försäkrade. Den försäkringsersättning som betalas ut är därmed inte skattepliktig för mottagaren.¹³⁷ Eftersom

¹³² Sjögren, G & Wadensjö, E (2011), samt IAF (2013b).

¹³³ Enligt svar från Skatteverket till kommittén följer detta av huvudregeln i 16 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229, IL, (dnr 131 176402-14/113).

¹³⁴ Se 7 kap. 16 § sjunde strecksatsen IL, 10 kap. 1 § och 11 kap. 1 § IL samt svar från Skatteverket till kommittén, dnr 131 176402-14/113. Se även RÅ 1988 ref. 127, samt 1 § första stycket 1–3 lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster.

¹³⁵ Prop. 1990/91:54.

¹³⁶ Örneelius, K (2009).

¹³⁷ se RÅ 2007 ref. 25.

försäkringsersättningen varken utgör inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete, är den inte heller pensionsgrundande (jämför 59 kap. 3 § SFB).

18.5.2 Samordning av kompletterande ersättningar och arbetslöshetsförsäkringen

Kompletterande ersättningar ska samordnas med arbetslöshetsersättning i två fall: dels om ersättningen är ett avgångsvederlag, dels om ersättningen är en fortlöpande ersättning.

Om den kompletterande ersättningen är att anse som avgångsvederlag ska den behandlas som förvärvsarbete. En sökande som har fått ett avgångsvederlag som motsvarar en heltidsinkomst är inte att anse som arbetslös och kan därför inte få arbetslöshetsersättning för samma tid som avgångsvederlaget avser. Den kompletterande ersättning som skulle kunna vara att anse som avgångsvederlag är i första hand avgångsbidrag och liknande engångsutbetalningar, dvs. ersättningar som utgår i de kollektivavtalade lösningarna.

I förarbetena till den äldre lagen om arbetslöshetsförsäkring fanns en tydlig skiljelinje mellan avgångsvederlag och de vederlag som betalas ut genom försäkringar eller fonder som parterna gemensamt byggt upp. Avgångsvederlaget ska jämföras med förvärvsinkomst och förvärvsarbete i fråga om tillgodoräkningsbar tid för att uppfylla ett arbetsvillkor. De avgångsersättningar som betalas ut genom fonder utgör inte förvärvsinkomster.¹³⁸ Denna hantering tycks gälla även i dag även om uttalanden i förarbetena gäller den tidigare lagstiftningen.

Om den kompletterande ersättningen är att anse som annan fortlöpande ersättning ska arbetslöshetskassan samordna den ersättningen med dagpenningen. Ersättning kan därför lämnas från arbetslöshetsförsäkringen och annan utbetalare samtidigt, men arbetslöshetsersättningen ska minskas så att den totala ersättningen till den enskilde motsvarar 80 respektive 70 procent av dagsförtjänsten beroende på hur många ersättningsdagar i ersättningsperioden som har förbrukats.

¹³⁸ IAF (2013b).

19 Överväganden för en trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring

19.1 Problem i arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen fyller flera viktiga funktioner. I första hand ska den ge en ekonomisk trygghet vid arbetslöshet. En generös försäkring vid tillfälliga perioder av arbetslöshet kan bidra till en god matchning genom att personer söker och accepterar arbeten som de har rätt kvalifikationer för. En god inkomsttrygghet är också viktigt för försäkringens roll som automatisk stabilisator i lågkonjunkturer. Genom att ge inkomsttrygghet vid arbetslöshet skapas en jämnare inkomstfördelning och den enskildes konsumtionsförmåga upprätthålls. Därmed bidrar försäkringen till att stärka den inhemska efterfrågan i lågkonjunkturer.

Samtidigt är arbetslöshetsförsäkringen en omställningsförsäkring. Den är därmed inte en försäkring för att skydda ett visst yrke eller en viss bostadsort. Som omställningsförsäkring ska arbetslöshetsförsäkringen i stället stärka arbetslinjen. Den ska ge en drivkraft för att aktivt söka arbete. Staten kan genom arbetslöshetsförsäkringens utformning påverka de arbetssökandes sökbeteende. Krav på sökaktivitet, krav om sökområde, begränsningen av antalet dagar med ersättning och avtagande ersättningsnivåer är exempel på hur staten kan påverka sökbeteendet. Åsikterna bland experter, forskare och olika intressenter om hur mycket olika egenskaper hos arbetslöshetsförsäkringen påverkar sökbeteendet går isär.

Reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen innefattar en avvägning mellan intresset av att påverka arbetssökandes sökbeteende, och av att tillhandahålla ett ekonomiskt skydd vid arbetslöshet.

Avvägningen mellan dessa intressen har lett till det första av arbetslöshetsförsäkringens två övergripande problem, nämligen att reglerna har fått en utformning som gör dem komplexa och svåra att förstå. Det kan medföra att det blir svårt för den enskilda att förutse försäkringsskyddet. Därtill är arbetslöshetsförsäkringen på många sätt ett lappverk som byggts på under 80 år. Den är också i stor utsträckning individanpassad på ett sätt som innebär att stora delar av reglerna ger betydande utrymme för bedömningar i det enskilda fallet.

Det finns självklart fördelar med individanpassade regler, men det bidrar till att reglerna blir svåra att tillämpa. Det blir också svårt för enskilda människor att överblicka vilken ersättning de kommer att få vid arbetslöshet. Utöver detta kan komplicerade regler också leda till omfattande uppgiftslämnarbörda för arbetsgivare m.fl., samt ökad administration och långa handläggningstider. Långa handläggningstider kan i sin tur skapa försörjningsproblem för sökande.

Som nyss har konstaterats är förutsägbarheten för den enskilde begränsad i dagens arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen ska ge en ekonomisk trygghet under en omställningsperiod mellan arbeten och den ska stödja den sökande i denna omställning. Den bristande förutsägbarheten kan leda till att förtroendet för den offentligt finansierade arbetslöshetsförsäkringen minskar. En sådan utveckling i kan i sin tur medföra en försämring av arbetsmarknads funktionssätt.

Det andra övergripande problemet i arbetslöshetsförsäkringen består i försäkringens sjunkande täckningsgrad. Begreppet täckningsgrad kan ha flera olika betydelser. Det kan avse hur många sökande som får de 80 procent av sin tidigare inkomst som försäkringsreglerna anger. I dag är den högsta dagpenningen 680 kronor. Det motsvarar en genomsnittlig inkomst före arbetslösheten på 18 700 kronor. Taket i arbetslöshetsförsäkringen höjs genom förordningsändringar som beslutas av regeringen. Taket har inte höjts sedan 2002. Allt fler sökande slår i taket i arbetslöshetsförsäkringen. Att slå i taket innebär att en dagpenning på 680 kronor motsvarar mindre än 80 procent av den sökandes tidigare inkomst. Genomsnittlig lön var år 2013 ca 30 000 kronor.¹ För att sökande med medianinkomsten i Sverige ska få 80 procent av sin tidigare

¹ www.medlingsinstitutet.se

inkomst skulle det krävas en högsta dagpenning på strax över 1 000 kronor. Omkring 70 procent av de arbetslösa med inkomstrelaterad ersättning hade en genomsnittlig inkomst före arbetslösheten som var högre än 18 700 kronor i månaden. En sjunkande andel av de arbetslösa tillförsäkras därför en standardtrygghet, dvs. att ersättningen ger ett tillräckligt skydd i förhållande till inkomstförlusten.

Täckningsgraden kan också avse hur många sökande som har rätt till inkomstrelaterad ersättning. Det rör sig om sökande som uppfyller villkoren för ersättning, men som valt att inte försäkra sig mot arbetslöshet och därmed är underförsäkrade. Ca 7 000 heltidsarbetslösa har grundersättning därför att de inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Därtill har ca 16 000 personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program enbart grundersättning. Personer med grundersättning är alltså en minoritet av de ca 400 000 personer som är arbetslösa eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd. Skillnaden mellan grundbelopp och inkomstrelaterad ersättning är betydande. Kärnfrågan för denna grupp är varför man valt att inte försäkra sig mot arbetslöshet.

En tredje möjlig innebörd av begreppet täckningsgrad är andelen arbetslösa som uppfyller ett arbetsvillkor och därför har rätt till arbetslöshetsersättning, oavsett om det är medlemmar i en arbetslöshetskassa eller inte. Andelen arbetslösa som inte uppfyller ett arbetsvillkor och därmed inte får någon ersättning – oförsäkrade arbetslösa – ökar. Huvudorsaken till detta är strukturella förändringar på arbetsmarknaden. En snabbt växande grupp av de arbetslösa står långt från arbetsmarknaden och har svårigheter att uppfylla kvalifikationsvillkoret. Alltför många arbetslösa blir därmed beroende av ekonomiskt bistånd. Det medför höga marginaleffekter som motverkar drivkrafterna att söka arbete. Det finns också indikationer på att arbetslösa med ekonomiskt bistånd i lägre utsträckning än andra arbetslösa får del av Arbetsförmedlingens åtgärder.

Beroende på hur begreppet täckningsgrad används leder det därmed till olika problembeskrivningar i arbetslöshetsförsäkringen. Anmärkningsvärt är att täckningsgraden sjunker, oavsett vilken betydelse man lägger i begreppet. Det försvagade försäkringsskyddet kan i sin tur leda till att försäkringens funktion på arbetsmarknaden kan försämrans.

19.2 Fördelarna med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan uppnås även i en frivillig försäkring

Kommitténs bedömning: Nuvarande modell för arbetslöshetsförsäkringen är ändamålsenlig och välfungerande. Därför föreslås ingen genomgripande förändring av modellen. Den tudelade försäkringen föreslås därför bestå i form av en grundförsäkring och en frivillig försäkring.

Skälen för kommitténs bedömning: Som framgår i kapitel 18 har frågor om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring diskuterats vid återkommande tillfällen under de senaste hundra åren. Precis som täckningsgraden kan begreppet obligatorium avse olika dimensioner av försäkringen. En sådan dimension är arbetslöshetsförsäkringens administration, där ett obligatorium skulle kunna innebära ett förstatligande. Denna fråga diskuteras i nedan.

En annan betydelse av obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har att göra med anslutningen till försäkringen. Detta är också det starkaste argumentet för en obligatorisk försäkring, att alla som arbetar ska skyddas av arbetslöshetsförsäkringen i händelse av arbetslöshet. Det är en rimlig princip att, eftersom alla arbetstagare är med och finansierar den största delen av försäkringen genom arbetsmarknadsavgiften, bör alla följaktligen omfattas av ett standardskydd vid arbetslöshet. Även personer med bristande förutseende bör tillförsäkras en inkomstrelaterad ersättning. Både arbetstagare med hög respektive låg risk för arbetslöshet bör bidra till den finansiering som arbetslöshetskassornas medlemmar står för. I annat fall skulle både försäkringens finansiering och legitimitet kunna urholkas på sikt.² Ett förstatligande kan även medverka till en mer likformig och effektiv tillämpning av försäkringsreglerna.

Nackdelar som lyfts fram i de olika utredningarna om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring är att en sådan försäkring kan bli svår att administrera, att det är en dyr reform, att uppbörden av avgifter kan bli komplicerad att hantera, och att grupper med låg eller ingen risk för arbetslöshet blir överförsäkrade.

² SOU 2011:11.

Det har inte funnits någon efterfrågan på en helt privat arbetslöshetsförsäkring på över hundra år. De privata försäkringarna på området är kompletterande försäkringar.

Det har i stället varit den s.k. Gentmodellen som ställts mot en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Gentmodellen innebär att arbetslöshetskassorna administrerar en, i större eller mindre utsträckning, offentligt finansierad arbetslöshetsförsäkring. Gentmodellen främjar en hög facklig organisationsgrad. Det bidrar till en väl fungerande arbetsmarknadsmodell, vilket bl.a. medverkar till en väl fungerande lönebildning. Genom att staten har tagit ett allt större ansvar för arbetslöshetsförsäkringen har arbetslöshetskassorna utvecklats till att bli fristående organisationer, varför kopplingen till facklig organisationsgrad inte är lika tydlig som tidigare.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till stor del genom socialavgifter som baseras på skattepliktiga förvärvsinkomster. Alla som arbetar och betalar skatt är med andra ord med och betalar för arbetslöshetsförsäkringen. Därför kan arbetslöshetsförsäkringen till stor del ses som obligatorisk när det gäller finansieringssidan.

På förmånssidan är det inte lika tydligt. Rätt till ersättning enligt grundförsäkringen har sökande som uppfyller arbetsvillkoret och grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen. I den meningen kan grundförsäkringen sägas vara allmän eller obligatorisk också på förmånssidan. Rätt till ersättning enligt den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen bygger dock på medlemskap i, eller anslutning till, en arbetslöshetskassa. En sökande måste därför vara medlem i en arbetslöshetskassa för att ha rätt till en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetsförsäkringen är med andra ord redan i dag delvis obligatorisk. En ökad grad av obligatorium skulle inte på något väsentligt sätt bidra till att minska nuvarande problem med försäkringsskyddet. Den stora och växande andelen arbetslösa som är oförsäkrade skulle inte minska. Rätten till ersättning beror inte på om försäkringen är frivillig eller obligatorisk utan på kvalifikationsvillkoren i försäkringen. En ökad grad av obligatorium skulle inte heller i sig förbättra standardtryggheten.

Problemet med underförsäkring, dvs. att vissa personer väljer att inte bli medlemmar i en arbetslöshetskassa, skulle dock försvinna. Detta problem är dock ganska marginellt i förhållande till de andra problemen.

Kommittén anser att den nuvarande modellen för arbetslöshetsförsäkringen i stora drag är ändamålsenlig och välfungerande. Den tudelade försäkringen bör därför bestå i form av en grundförsäkring och en frivillig försäkring.

Det är angeläget att arbetslöshetsförsäkringen utvecklas så att täckningsgraden successivt förbättras så att försäkringen kan jämföras med en allmän obligatorisk försäkring i fråga om att ge ekonomisk trygghet.

19.2.1 Arbetslöshetsförsäkringens administration

Kommitténs bedömning: Nuvarande administration av arbetslöshetsförsäkringen fungerar väl. Det finns dock anledning att ytterligare stärka arbetet med att motverka risker i arbetslöshetskassornas verksamhet och regler som syftar till att säkra rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetskassornas myndighetsutövning. Förstärkningarna leder till att samma krav ställs på arbetslöshetskassorna som på jämförbara myndigheter i dessa avseenden.

Skälen för kommitténs bedömning: Frågan om arbetslöshetsförsäkringens administration är tätt sammankopplad med diskussionen om obligatorium. En vanlig utgångspunkt är att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring administreras av en statlig myndighet. En frivillig försäkring av det slag som Gentmodellen representerar administreras av arbetslöshetskassor, som är privaträttsliga associationer. Det är dock inte omöjligt att tänka sig en obligatorisk försäkring som administreras av arbetslöshetskassor. Däremot är det svårare att föreställa sig en arbetslöshetsförsäkring av Gentmodell som administreras av en statlig myndighet.

Kommittén anser att dagens modell för administrationen av arbetslöshetsförsäkringen är välfungerande. Det innebär att arbetslöshetskassorna även framöver bör fylla en viktig funktion i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassorna omfattas dock inte av samma författningsstadgade skyldigheter att arbeta med intern styrning och kontroll samt informationssäkerhet som myndigheter med liknande uppdrag. De är inte heller skyldiga att tillämpa förvaltningslagen (1986:223) (FL). Det innebär dels att

de inte behöver leva upp till de krav som ställs i dessa författningar, dels att tillsynsmyndigheten, IAF, har begränsade möjligheter att följa upp arbetslöshetskassornas arbete i dessa frågor. Detta trots att arbetslöshetskassorna bedriver myndighetsutövning och hanterar stora offentliga belopp.

Kommittén anser att arbetet med att motverka risker i arbetslöshetskassornas verksamhet ytterligare bör stärkas. Reglerna bör förstärkas för att säkra rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetskassornas myndighetsutövning. Förstärkningarna leder till att samma krav ställs på arbetslöshetskassorna som på jämförbara myndigheter i dessa avseenden.

I detta betänkande diskuteras olika sätt att utveckla arbetslöshetskassornas uppgifter, se kapitel 21. Vid utvecklade uppgifter för arbetslöshetskassorna kommer de att få en ännu viktigare roll inom arbetsmarknadspolitiken. I det perspektivet är det angeläget att de associationsrättsliga bestämmelserna, som styr kassornas organisation, är så tydliga, att det inte uppstår onödiga oklarheter om hur arbetslöshetskassorna då kommer att fungera.

19.2.2 Behovet av att säkerställa en likformig tillämpning

Kommitténs bedömning: Det är statens ansvar att säkerställa att försäkringens bestämmelser tillämpas likformigt. Det är angeläget att stärka och utveckla statens arbete med att säkerställa en likformig tillämpning av försäkringens bestämmelser. För att arbetet ska nå framgång krävs direkt medverkan av arbetslöshetskassorna själva.

Skälen för kommitténs bedömning: Arbetslöshetsförsäkringen administreras av ett antal fristående arbetslöshetskassor. I sin myndighetsutövning styrs arbetslöshetskassorna av innehållet i olika rättskällor, dvs. författningsbestämmelser som har beslutats av riksdag, regering och myndigheter, uttalanden i motiven till lagar samt domstolspraxis.

Rättskällorna lämnar i många fall utrymme för arbetslöshetskassorna att göra olika tolkningar. Ofta är det i dessa fall inte lämpligt att ändra i författningsbestämmelser innan det genom domstolsprejudikat har blivit klarlagt hur rättsläget faktiskt ser ut och vad

som eventuellt behöver ändras av lagstiftaren. Det är normalt sett först efter en sådan analys av ändringsbehovet som det går att ta ställning till i vilken form författningsändringar behöver övervägas. I vissa fall kan det vara så att det ligger inom en förvaltningsmyndighets normgivningbemyndigande att besluta om ändringar genom en myndighetsföreskrift. När så inte är fallet kan det rymmas inom regeringens normgivningskompetens att besluta en förordning i ämnet. Om inte heller regeringen har normgivningskompetens i ämnet, behöver riksdagen stifta lag för att åstadkomma nödvändiga förändringar av rättsläget.³

Om svaret på tillämpningsfrågor inte kan utläsas direkt av författningstext, förarbeten eller domstolspraxis kan det sägas föreligga *oklara rättsfrågor*. När författningsbestämmelser ger upphov till oklara rättsfrågor, kan klarhet i hur bestämmelserna ska tolkas av arbetslöshetskassorna ändå successivt skapas genom praxis i de högsta domstolsinstanserna (kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen). På så sätt kan det klarläggas t.ex. i vilka situationer en ersättningssökande kan undgå sanktionsåtgärder enligt ALF, trots vägran att söka eller ta ett arbete på annan ort på grund av svårigheter att anskaffa en ny familjebostad på den andra orten. Likaså kan det utvecklas en domstolspraxis om i vilka fall uppdragstagare ska behandlas som arbetstagare respektive företagare⁴.

³ Nödvändigheten av att först klarlägga rättsläget för att därefter kunna ta ställning till behovet av och formen för författningsändringar illustreras av avgörandet i RÅ 2005 ref. 39 och de konsekvenser som avgörandet medförde. Arbetsmarknadsstyrelsen, (AMS) hade utfärdat verkställighetsföreskrifter om omprövning av dagsförtjänst. Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) fann att föreskrifterna inte kunde tillämpas, eftersom det saknades stöd i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) för att utfärda sådana föreskrifter. För att säkerställa att en myndighet alltså skulle kunna meddela föreskrifter i ämnet, införde riksdagen i ALF ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att få meddela föreskrifter om omräkning av dagsförtjänst (prop. 2005/06:152; bet 2005/06 AU10). Regeringen utnyttjade i sin tur riksdagens bemyndigande till att utfärda ett bemyndigande för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) att meddela föreskrifter om omräkning av fastställd dagsförtjänst. Bestämmelser av det aktuella slaget finns nu i IAF:s föreskrifter.

⁴ Se t.ex. översikten av kammarrättspraxis om gränsen mellan företagare och arbetstagare i arbetslöshetsförsäkringen i SOU 2011:52 (bilaga 2).

Antalet oklara rättsfrågor

Frågan blir då hur många oklara rättsfrågor per år som kan antas förekomma hos arbetslöshetskassorna.

Viss ledning kan hämtas genom att studera hur många mål enligt lagarna om arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetskassor som årligen avgörs av kammarrätterna efter meddelat prövningstillstånd. Enligt 34 a § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska kammarrätten meddela prövningstillstånd och ta upp målet till prövning om det finns skäl att anta att underinstansens avgörande bör ändras eller att det handlar en fråga som bör tas upp till prövning i Högsta förvaltningsdomstolen (s.k. prejudikatdispens). Under åren 2009–2013 har kammarrätterna efter meddelat prövningstillstånd avgjort mellan 56 och 120 mål per år⁵. Detta motsvarar i medeltal ungefär 90 mål per år.

Det förekommer också att domstolar prövar oklara rättsfrågor där det inte råder någon tvist mellan sökanden och arbetslöshetskassan. Då har frågan förts upp till domstol av tillsynsmyndigheten, som på något sätt fått vetskap om ett beslut av arbetslöshetskassan som den anser vara felaktigt⁶. Detta är emellertid ovanligt. Uppskattningar av antalet oklara rättsfrågor där det inte råder någon tvist mellan sökanden och arbetslöshetskassan kan inte heller grundas på något tillgängligt faktaunderlag. Med andra ord finns ett mörkertal i fråga om det totala antalet oklara rättsfrågor i arbetslöshetskassornas verksamhet.

Det är rimligt att utgå från att det är vanligare att oklara rättsfrågor inom arbetslöshetsförsäkringen ger upphov till tvister i allmän förvaltningsdomstol än att de inte gör det. Vid en grov uppskattning kan då mörkertalet avseende antalet identifierade oklara rättsfrågor i arbetslöshetskassornas verksamhet förväntas uppgå till högst ett hundratal per år. Det totala antalet oklara rättsfrågor hos arbetslöshetskassorna kan i så fall uppskattas till högst ca 200 per år.

⁵ Statistik från Domstolsverket.

⁶ Som ett exempel kan nämnas Kammarrättens i Stockholm dom den 18 februari 2014 i mål nr 2822-13, som berör frågan om arbetslöshetskassan kunnat medge fortsatt och obrutet medlemskap för en person som inte betalat sin avgift inom föreskriven tid. IAF hade överklagat kassans beslut om att medge fortsatt och obrutet medlemskap. Förvaltningsrätten hade upphävt kassans beslut och förklarat att personen i fråga hade utträtt som medlem. Arbetslöshetskassan överklagade förvaltningsrättens dom i egenskap av ombud för den enskilde. Kammarrätten avslag överklagandet. Omständigheterna var desamma i kammarrättens mål nr 2849-13 och 2876-13.

Antalet oklara rättsfrågor kan dock antas variera beroende på bl.a. vilka ändringar i lagstiftningen som gjorts.

Under åren 2009–2013 har Högsta förvaltningsdomstolen prövat frågan om att meddela prövningstillstånd i mellan 83 och 300 mål per år enligt lagarna om arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetskassor⁷. Detta motsvarar i medeltal ungefär 140 mål per år. Domstolen har meddelat prövningstillstånd i mellan 0 och 11 mål per år under den aktuella tidsperioden⁸. På årsbasis har domstolen därmed i genomsnitt meddelat prövningstillstånd i ungefär fyra procent av målen eller i sex mål per år. Det är dessa mål som domstolen tar upp till prövning i sak. Med ett uppskattat antal oklara rättsfrågor hos arbetslöshetskassorna om 100–200 per år kan därmed andelen oklara rättsfrågor som besvaras i Högsta förvaltningsdomstolen beräknas till tre–sex procent och i kammarrätterna till 50–100 procent.

Tiden för att besvara antalet oklara rättsfrågor

Följdfrågan är hur lång tid det kan dröja innan en oklar rättsfråga har blivit besvarad i de högsta domstolsinstanserna. Kommittén har från Domstolsverket inhämtat statistik över omloppstiden i förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen för mål enligt lagarna om arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetskassor under åren 2009–2013. Omloppstiden beräknas på tiden från det att ett mål kommer in till domstolen tills dess att det avgörs. Det framgår att den genomsnittliga omloppstiden under denna period kan beräknas till cirka sju månader i förvaltningsrätt, ca 4,5 månader i kammarrätt och cirka sex månader i Högsta förvaltningsdomstolen. Den sammanlagda genomsnittliga omloppstiden i hela instanskedjan uppgår alltså till drygt 17 månader. I ledet förvaltningsrätt – kammarrätt uppgår den till drygt elva månader.

Till bilden hör dessutom att enskild part har minst två månader på sig att överklaga från det att han eller hon fått del av arbetslöshetskassans beslut respektive förvaltningsrättens och kammarrättens avgörande (se 54 § ALF och 102 § LAK). Därmed torde det i genomsnitt dröja minst ett år från det att arbetslöshetskassan har

⁷ Statistik från Domstolsverket.

⁸ Statistik från Domstolsverket.

meddelat beslut tills dess kammarrätt har besvarat en oklar rättsfråga. Vidare torde det genomsnittligt sett dröja drygt ett och ett halvt år innan frågan har besvarats av Högsta förvaltningsdomstolen.

Vid exempelvis ändringar i lagstiftningen kan det alltså dröja minst ett–ett och ett halvt år innan det har utvecklats en domstolspraxis som kan tjäna till ledning för arbetslöshetskassornas rättstillämpning inom olika områden. Som tidigare noterats kan det också finnas ett mörkertal avseende fall som överhuvudtaget inte kommer upp till prövning i domstol.

Kommitténs bedömning

Även innan det har utvecklats en vägledande domstolspraxis finns det ett intresse av att den enskilde ersättningssökanden får sitt ärende behandlat på samma sätt, oavsett vilken arbetslöshetskassa som handlägger ärendet. Detta är naturligtvis ett centralt rätts-säkerhetsintresse från den enskildes synvinkel, men det torde också vara av avgörande betydelse för att på sikt upprätthålla systemets legitimitet.

Det behöver inte vara en statlig myndighetsuppgift att administrera arbetslöshetsförsäkringen. Ytterst är det dock statens ansvar att säkerställa att försäkringens bestämmelser tillämpas likformigt även när svaret på tillämpningsfrågor inte kan utläsas direkt av författningstext, förarbeten eller domstolspraxis. Det är därför angeläget att stärka och utveckla statens arbete med att säkerställa en likformig tillämpning av försäkringens bestämmelser. För att arbetet ska nå framgång krävs direkt medverkan av arbetslöshetskassorna själva. Endast på så sätt kan oklara rättsfrågor identifieras tidigt och signaler som underlättar en likformig rättstillämpning kan snabbt tränga ut till arbetslöshetskassorna och få genomslag på ett smidigt sätt.

19.3 Vem ska vara försäkrad?

Kommitténs bedömning: Det ökande antalet oförsäkrade och underförsäkrade arbetslösa är ett problem. Vinsten av att öppna arbetslöshetsförsäkringen så att fler arbetslösa blir berättigade till arbetslöshetsersättning måste dock vägas mot risken för att villkoren i försäkringen kan bli alltför generösa.

Skälen för kommitténs bedömning: Vem som ska kunna få ersättning är en grundläggande frågeställning. Som visats tidigare i betänkandet har täckningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen sjunkit under den senaste 20-årsperioden. Detta gäller oavsett vad som menas med täckningsgrad. Av störst intresse här är de sökande som inte uppfyller ett arbetsvillkor och därför inte har rätt till arbetslöshetsersättning, dvs. oförsäkrade arbetslösa.

Ett av kvalifikationskraven för arbetslöshetsersättning har alltid varit formulerat som ett arbetsvillkor. Tanken är att arbetslöshetsförsäkringen ska ge ersättning för det inkomstbortfall som uppstår vid förlorat förvärsarbete. Utgångspunkten i försäkringen är i många avseenden den fasta heltidsanställningen. Det innebär att reglerna är mindre väl anpassade för andra anställningsformer. Till exempel omfattar arbetslöshetsförsäkringen företagare sedan 1974, men reglerna för företagare kan fortfarande uppfattas som komplicerade och som att de rymmer åtskilliga tolkningsmöjligheter. Det ökande antalet uppdragstagare och – på senare år – egenanställda späder på dessa svårigheter. Studerande är ytterligare en grupp som inte riktigt passar in i arbetslöshetsförsäkringens regler, liksom sökande som valt att arbeta i annat EU/EES-land (se delbetänkande *I gränslandet*⁹).

Utformningen av arbetsvillkoret har ändrats flera gånger under årens lopp. Arbetsvillkoret har uttryckts som krav på antal arbetade dagar per månad i ett antal månader, som antal dagar under en viss period, och som antal arbetade timmar per månad i ett visst antal månader.

Arbetskravet för att kvalificera sig till ersättning har ökat under den senaste 20-årsperioden, se kapitel 18. I samband med föränd-

⁹ SOU 2011:74.

ringarna har kopplingen mellan försäkring och anknytning på arbetsmarknaden betonats. Tidigare kunde t.ex. deltagande i arbetsmarknadspolitiska program ligga till grund för arbetslöshetsersättning, liksom avslutade heltidsstudier. I och med skärpningen av kvalifikationsvillkoren har det blivit viktigare att ersättningen grundar sig på arbete och på att arbetet ska ha varit fördelat över ett visst antal månader. Detta för att markera kravet på en viss minsta tids etablering på arbetsmarknaden. Eftersom kvalifikationsvillkoren skärpts successivt är det svårare att uppnå dessa villkor, i alla fall för nyutbildade på arbetsmarknaden och för sökande med en svagare förankring på arbetsmarknaden.

En annan förklaring till den sjunkande täckningsgraden, utöver skärpta kvalifikationsvillkor, är att sammansättningen av arbetslösa har förändrats, se kapitel 3. Andelen sökande som har liten – eller ingen – förankring på arbetsmarknaden ökar.

Bedömningen av arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad kan bli missvisande om hänsyn inte samtidigt tas till att arbetslösa som får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Många arbetslösa som inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning kan fortfarande få statligt stöd vid arbetslöshet – aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning – genom att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det finns dock skillnader mellan de båda stöden. Det gäller t.ex. ersättningsnivå och efter hur lång tid i arbetslöshet som stöden kan utgå. Dessutom har täckningsgraden för det statliga stödet vid arbetslöshet sjunkit över tid även om aktivitetsstödet tas med i beräkningen. Då rör det sig emellertid inte om en lika kraftig sänkning.

En låg täckningsgrad för statligt stöd vid arbetslöshet kan få flera effekter. En sådan effekt är fler arbetssökande, vars enda problem är arbetslöshet, är hänvisade till att ansöka om ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning. Det ökar belastningen på det kommunala ekonomiska biståndet. De sökande som inte får statlig ersättning omfattas också i mindre utsträckning av de styrmedel som reglerna i arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstödet och den statliga arbetsmarknadspolitiken innebär.¹⁰ Det kan bidra till att arbetslösa inte i tid och i tillräcklig omfattning får stöd för att finna ett arbete, även om många kommuner arbetar aktivt med arbets-

¹⁰ Mörk (2011).

marknadspolitiska åtgärder för dessa grupper. Om fler arbetslösa omfattas av det statliga stödet vid arbetslöshet och den nationella arbetsmarknadspolitiken kan detta höja sökaktiviteten bland, och öka stödet till, personer som i dag bl.a. får sin försörjning genom ekonomiskt bistånd.

I detta betänkande föreslås en möjlighet att ersätta eller komplettera dagens arbetsvillkor med ett kvalifikationsvillkor som baseras på inkomst, se kapitel 7. Förändringen syftar inte till att ändra kvalifikationsvillkoret. Tvärtom är inkomstvillkoret utformat för att i så stor utsträckning som möjligt likna det nuvarande arbetsvillkoret. Att öppna försäkringen för fler oförsäkrade arbetslösa skulle därför innebära andra förändringar av kvalifikationskraven. Kommittén har övervägt flera alternativ för att öka täckningsgraden i försäkringen.

Införande av en ny kvalifikationsgrund, ett sökvillkor

En möjlighet att utvidga arbetslöshetsförsäkringen så att den omfattar fler arbetssökande är att komplettera kvalifikationsreglerna med en generell regel – ett sökvillkor – som öppnar försäkringen för nya grupper. Sökvillkoret skulle innebära att även den som inte förvärvat arbetat skulle kunna få rätt till en grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen genom att aktivt söka arbete under exempelvis sex månader. Det motsvarar kvalifikationstiden i arbetsvillkoret. Tid då den sökande arbetar skulle kunna läggas samman med tid då han eller hon är aktivt arbetssökande för att uppfylla sökvillkoret.

Fördelarna med ett sökvillkor är att även den som saknar förankring på arbetsmarknaden men som är aktivt arbetssökande skulle kunna ha rätt till en grundersättning. En drivkraft skulle då inte bara vara att hitta ett arbete utan även att vidta fler åtgärder för att ta sig ur arbetslösheten. Det skulle också tydliggöra att det är Arbetsförmedlingen, inte kommunen, som har huvudansvar för arbetsmarknadspolitiken. De sökande som på detta sätt skulle föras över från kommunens till Arbetsförmedlingens ansvar skulle därmed i större utsträckning få del av det stöd myndigheten tillhandahåller och omfattas av arbetslöshetsförsäkringens sanktionssystem.

Det finns emellertid också nackdelar med ett sökvillkor. För det första finns det risk för att sökvillkoret skulle kunna bli för gene-

röst, dvs. öppna arbetslöshetsförsäkringen för alltför många. Införande av ett sökvillkor ställer också höga krav på att Arbetsförmedlingens kontrollfunktion fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det är viktigt att de som kvalificerar sig för ersättning med hjälp av ett sökvillkor verkligen står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande. Den individuella handlingsplanen och aktivitetsrapporten skulle kunna vara en framkomlig väg för att kontrollera detta. Saknas det en effektiv uppföljning av att de sökande aktivt söker lämpliga arbeten finns risk för att sökande anmäler sig på Arbetsförmedlingen för att "vänta sig in" i arbetslöshetsförsäkringen, dvs. utan någon egentlig avsikt att arbeta. Det skulle i sin tur göra att sökvillkoret inte upplevs som en acceptabel och rättvis grund för att få ersättning.

En annan svårighet med ett sökvillkor är att det skulle kunna bli svårt att begränsa möjligheten att kvalificera sig för arbetslöshetsersättningen genom ett sökvillkor för studerande eller föräldralediga, dvs. personer som har en annan *huvudsaklig* sysselsättning än att aktivt söka arbete.

En annan nackdel med sökvillkoret är att en kvalifikationsperiod om sex månader inte alltid stämmer överens med tidsramarna inom arbetsmarknadspolitiken. Som visas i kapitel 18 är kvalifikationstiden för exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin olika för olika sökandegrupper. Det är inte lämpligt att sökande anvisas till program utan att vara berättigade till ersättning. Det är inte heller lämpligt att anpassa arbetsmarknadspolitikens tidsramar till ett eventuellt sökvillkor. Arbetsmarknadspolitiken måste vara flexibel för att kunna anpassa sig till konjunkturen och arbetsmarknadens läge. En fastställd kvalifikationstid för ersättning motverkar detta syfte.

Ytterligare en tänkbar nackdel är svårigheterna att vid införande av ett sökvillkor förutse konsekvenserna av bestämmelserna i förordningen 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.¹¹ Samordningsreglerna innebär att exempelvis kvalifikationstid i ett EU/EES-land kan läggas samman med tid i ett annat EU/EES-land för att uppfylla kvalifikationsvillkoren i detta land. En sökande skulle kunna lägga samman tid med arbetssökande i ett

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

annat EU/EES-land med tid med aktivt arbetssökande i Sverige och på så vis uppfylla villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning i Sverige. Det ställer mycket höga krav på kontrollfunktionen i andra EU/EES-länder.

Införande av särregler för specifika grupper

Ett annat sätt att öka täckningsgraden för det statliga stödet i arbetslöshetsförsäkringen är att komplettera kvalifikationsvillkoren för grundförsäkringen med särskilda villkor för specifika grupper. Ett exempel på sådana särskilda regler är det tidigare studerandevillkoret. Detta villkor innebar att den som hade studerat kunde ha rätt till ersättning utan att uppfylla ett arbetsvillkor, givet att grundvillkoren och vissa andra kriterier knutna till genomförda studier var uppfyllda.¹² På liknande sätt skulle det kunna vara möjligt att utforma riktade villkor för andra specifika grupper som anses vara lämpliga att underlätta kvalificeringen för, t.ex. personer som har deltagit i etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Fördelen med en sådan lösning är att systemet blir träffsäkert. Försäkringen blir därmed mer generös för de grupper som anges, utan att den öppnas för alla. Prioriterade grupper kan pekas ut i reglerna och därmed komma att omfattas av den ekonomiska trygghet arbetslöshetsförsäkringen utgör. De kan även komma att omfattas av arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tydligare sätt.

Nackdelen med en sådan lösning är att reglerna blir mer svåröverskådliga. För en sökande kan det bli otydligt vilken regel han eller hon omfattas av. Regler som kompletteras med undantag och särskilda villkor för vissa grupper riskerar också att leda till gränsdragningsproblem. De kan också uppfattas som orättvisa, utifrån vilka grupper som omfattas av reglerna och vilka som inte gör det.

¹² Studierna skulle vara avslutade, ha omfattat heltid, varat minst ett läsår och ha varit studie-
stödsberättigade. Innan ersättningen beviljades skulle den sökande ha fullgjort en kvali-
fikationstid som innebar att han eller hon varit anmäld på Arbetsförmedlingen i 90 kalender-
dagar inom en ramtid av tio månader efter avslutade studier. Den som hade arbetat minst tre
månader efter avslutade studier fick räkna den arbetade tiden som kvalifikationstid om
arbetet omfattat minst 25 timmar i genomsnitt per vecka och låg inom ramtiden på tio
månader. Ersättning kunde beviljas tidigast från 20-årsdagen. För den som var under 20 år
och hade fullföljt en treårig gymnasieutbildning förlängdes ramtiden till den dag han eller
hon fyllde 20 år.

För att minska denna risk blir undantagsreglerna ofta mycket detaljerade och därmed mindre transparenta.

Generella regler är därför att föredra framför särregler. Uppfattningen om vilka grupper som bör omfattas av reglerna kan dessutom variera över tid. Det kan antingen leda till frekventa regeländringar, vilket ger en sämre förutsägbarhet, eller till föråldrade regler, som inte längre träffar rätt grupper. Dessutom har arbetsmarknadspolitiken individualiserats under de senaste åren. Särregler för vissa grupper skulle krocka med denna utveckling.

En generell sänkning av kvalifikationsvillkoren

Ett tredje sätt att öppna försäkringen för fler är att behålla arbetsvillkor eller inkomstvillkor, men att göra dessa kvalifikationsvillkor mindre strikta. Det finns flera fördelar med att sökande kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning genom arbete. Det ger den enskilde drivkrafter att hitta ett första arbete – och behålla det – för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Dessutom prövar ett sådant villkor arbetsviljan hos en sökande.

Kraven kan sänkas genom att det kvantitativa måttet sänks. I stället för att en sökande måste arbeta minst halvtid i sex månader för att uppfylla villkoren skulle kravet kunna innebära arbete på ca 25 procent av heltid. Kraven kan också sänkas genom att varaktighetskravet sänks, så att villkoren motsvarar t.ex. fyra månaders arbete i stället för dagens sex månader.

Fördelen med sänkta kvalifikationskrav är att det ger mer begripliga regler. Det skulle innebära generella kvalifikationsvillkor som gäller lika för alla, oavsett vilken arbetslöshetsgrupp den sökande tillhör och oavsett om det handlar om grundförsäkring eller frivillig försäkring.

Nackdelen med en sådan lösning är att den, liksom ett sökav villkor, riskerar att bli alltför generös. Kvalifikationsvillkoren skulle sannolikt behöva sättas lågt för att säkerställa en ökad täckningsgrad. Det är viktigt att det finns en balans mellan kraven i kvalifikationsvillkoren och hur hög ersättning som betalas ut. Det vore inte rimligt att det skulle gå att kvalificera sig för en hög ersättning med en låg inkomst. Ersättningen i försäkringen skulle då kunna vara högre än den inkomst som grundat rätten till ersättningen.

Gradvis kvalificering till arbetslöshetsersättning

Ytterligare en möjlighet att öppna försäkringen för fler sökande skulle kunna vara en gradvis kvalificering för arbetslöshetsersättning. Det kan göras på flera sätt. Den gradvisa kvalificeringen kan kopplas till utfört arbete, till medlemstid i en arbetslöshetskassa, eller till båda dessa alternativ. Den gradvisa kvalificeringen kan avse hur länge en sökande har rätt till ersättning eller hur hög denna ersättning är.

En sådan lösning ger en tröghet i systemet, dvs. hur snabbt en sökande ska få tillgång till en förbättrad förmån, och hur snabbt han eller hon kan förlora den. Om syftet t.ex. är att uppmuntra till långa medlemstider i en arbetslöshetskassa bör det ta tid att förbättra förmånen. Samtidigt kan det vara värdefullt att uppmuntra till arbete, så att även ett kortare avbrott för arbete ger effekt i form av en förbättrad förmån. Ur det perspektivet bör kvalifikationstiderna i försäkringen vara kortare.

Fördelen med en gradvis kvalificering för arbetslöshetsersättning är att sökande som i dag inte uppfyller kvalifikationsvillkoren skulle kunna få rätt till ersättning, även om det skulle bli ersättning på en lägre nivå eller under en kortare tid. En gradvis kvalificering är i detta avseende ett mer flexibelt alternativ än att sänka kvalifikationsvillkoren generellt.

Nackdelen med en gradvis kvalificering som exempelvis ger rätt till längre ersättningsperiod är att det i dag krävs sex månaders arbete för att beviljas en ersättningsperiod om 300 dagar. Utökad flexibilitet i fråga om antalet ersättningsdagar skulle därför kräva att systemet rymmer mycket långa ersättningsperioder. Alternativt skulle ersättningsperioden behöva kortas för sökande som varit medlemmar i en arbetslöshetskassa under en kortare tid.

En annan möjlighet är att höja ersättningen för sökande som varit medlemmar i en arbetslöshetskassa under en längre tid.

Ersättning genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

Den statliga arbetsmarknadspolitiken omfattar i princip alla, oavsett om de har arbetslöshetsersättning eller inte. Den som deltar i ett program har rätt till aktivitetsstöd och får då hela eller delar av

sitt försörjningsbehov täckt. Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program är dock inte en rättighet utan en anvisning till ett sådant program bygger på en individuell och arbetsmarknadspolitisk bedömning.

Sedan jobb- och utvecklingsgarantin, som omfattar långtidsarbetslösa, infördes 2007 har möjligheten att delta i program tidigt i arbetslösheten i praktiken varit begränsad.

Huvuddelen av resurserna som avsatts till arbetsmarknadsprogram har tagits i anspråk garantin. Det är en av anledningarna till att antalet oförsäkrade arbetslösa har ökat.

Oförsäkrade anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin efter 14 månaders sammanhängande inskrivning på Arbetsförmedlingen. Om en person som är oförsäkrad avaktualiseras börjar beräkningen om från dag ett ifall han eller hon återkommer till Arbetsförmedlingen. Det är vanligt att oförsäkrade har avbrott i sina inskrivningstider. Därför är det relativt få oförsäkrade som kommer in i jobb- och utvecklingsgarantin.

För unga har jobbgarantin för ungdomar, som ersatte utvecklingsgarantin 2007, dock tvärtom verkat återhållande på antalet oförsäkrade arbetslösa. Dessa garantier har nämligen inneburit att ungdomarna erbjuds program redan efter tre månaders arbetslöshet.

Genom att tillföra mer resurser till arbetsmarknadspolitiska program och minska de inskrivningstider som krävs innan oförsäkrade erbjuds att delta i program, kan antalet oförsäkrade arbetslösa minskas. Eftersom det finns risk att försäkrade arbetslösa prioriteras framför oförsäkrade, skulle ökad medelstillsättning kunna öronmärkas för oförsäkrade.¹³

Även om sådana förändringar skulle genomföras, är det dock viktigt att hålla fast vid principen att deltagande i de arbetsmarknadspolitiska programmen förutsätter att deltagandet bedöms förbättra personens möjligheter att få arbete. I annat fall finns det en risk att programmen tappar sin funktion som arbetsmarknadspolitiska redskap och i stället alltmera kommer att användas som passivt försörjningsinstrument.

Arbetsmarknadspolitiska program håller nere antalet oförsäkrade arbetslösa på kort sikt och leder även till kompetensutveckling

¹³ Ds 1999:54.

som minskar antalet arbetslösa på lång sikt. Det är dock vanligt att programdeltagande följs av arbetslöshet.

Mellan 1986 och 1994 jämfördes deltagande i arbetsmarknadspolitiska program med arbete vid beviljande av arbetslöshetsersättning.¹⁴ Personer helt utan anknytning till den reguljära arbetsmarknaden kunde därmed få arbetslöshetsersättning genom att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Från och med 1994 gällde denna möjlighet enbart vissa program och fr.o.m. 1997 var det enbart möjligt för den som tidigare haft arbetslöshetsersättning att återkvalificera sig genom att delta i program.

Möjligheten till återkvalificering genom konjunkturberoende program togs bort för vissa program 1998 och helt då aktivitetsgarantin infördes, eftersom deltagarna lämnade programmet först när de hade uppfyllt ett nytt arbetsvillkor.¹⁵ Möjligheten att få arbetslöshetsersättning genom subventionerade anställningar finns kvar med undantag för anställningar med särskilt anställningsstöd som även innefattar instegsjobb.

Anledningen till att möjligheten att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning genom arbetsmarknadspolitiska program upphörde var att arbetslöshetsförsäkringen primärt skulle vara en inkomstbortfallsförsäkring. Det innebar att försäkringen skulle ersätta inkomstbortfall som var en följd av förlorat förvärvsarbete.

Ett sätt att minska antalet oförsäkrade arbetslösa skulle dock kunna vara att låta deltagande i ett avslutat arbetsmarknadspolitiskt program leda till kortare tider med någon typ av statlig ersättning.

Högre krav på personer med ekonomiskt bistånd

En ökande andel oförsäkrade och underförsäkrade arbetslösa ökar risken för att dessa blir beroende av ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning. Uppgifter från Socialstyrelsen pekar på att

¹⁴ Möjligheten gällde för de som deltagit i arbetsmarknadsutbildning och arbetslivsinriktad rehabilitering. Huvuddelen av de program som berättigade till utbildningsbidrag sorterades under dessa rubriker fram till 1994. Därefter infördes t.ex. ungdomspraktik och arbetslivsutveckling. Ungdomspraktiken gav inte rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetslivsutvecklingen kvalificerade för ersättning under 1994 men inte därefter.

¹⁵ Ungdomsgarantin, som infördes 1998, var det första program som inte kunde användas för att återkvalificera för en ny period med arbetslöshetsersättning. För övriga program försvann möjligheten 1999. Av de konjunkturberoende programmen var det enbart allmänt anställningsstöd som kunde tillgodoräknas vid uppfyllande av ett arbetsvillkor efter 1999.

nästan hälften av de 270 000 personer som fick ekonomiskt bistånd 2012 fick det på grund av arbetslöshet. Varaktigheten i biståndstagandet varierar bland biståndstagarna. En relativt stor andel fick bistånd under tio eller fler månader under året.

Arbetslösa personer med ekonomiskt bistånd har kontakt med både socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Trots det varierar sökaktiviteten bland arbetslösa. Öppet arbetslösa som har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har i genomsnitt högre sökaktivitet än personer som saknar sådan ersättning. Personer som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen uppvisar en lägre aktivitet fram till den tidpunkt dessa personer träder in i jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin.¹⁶

Utöver detta har åtgärdsreglerna inom arbetslöshetsförsäkringen förändrats, och en aktivitetsrapport införts.¹⁷ Det finns därför behov av att se över hur socialtjänsten kan ta del av relevanta uppgifter i aktivitetsrapporten i syfte att bättre kunna kontrollera och följa upp att den som söker ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande. Därutöver pågår inom ramen för e-delegationen ett arbete med att effektivisera handläggningen av ekonomiskt bistånd genom en effektivare informationsförsörjning mellan socialtjänst och andra myndigheter i form av direktåtkomst.

Mot denna bakgrund tillsattes en utredning under våren 2014 med uppdrag att se över stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd.¹⁸ Utgångspunkten för uppdraget är att samma krav och uppföljning i så stor utsträckning som möjligt ska gälla för samtliga arbetslösa, oavsett försörjning vid arbetslöshet. Det övergripande målet med uppdraget är att fler personer som tar emot ekonomiskt bistånd ska uppnå bättre förutsättningar för att bli självförsörjande. Utredningen ska redovisas i april 2015.

Ökade krav på att arbetslösa med ekonomiskt bistånd ska ta del av Arbetsförmedlingens insatser kan bidra till att fler får del av det stöd den statliga arbetsmarknadspolitiken erbjuder. Ökade möjligheter till programdeltagande för oförsäkrade, eventuellt i kom-

¹⁶ Dir. 2014:39.

¹⁷ Prop. 2012/13:12.

¹⁸ Dir. 2014:39.

bination med en kortare tid med ersättning efter programdeltagandet, skulle kunna göra det mer meningsfullt för socialtjänsten att ställa högre krav på att den som får ekonomiskt bistånd ska vara anmäld på Arbetsförmedlingen och aktivt arbetssökande. Kommunernas behov av att anordna sysselsättning i egen regi skulle därigenom kunna minska.

Sådana krav behöver dock förenas med ökade resurser för att få förväntad effekt. Även i dessa fall är det också viktigt att hålla fast vid principen att deltagande i de arbetsmarknadspolitiska programmen förutsätter att deltagandet bedöms förbättra personens möjligheter att få arbete. I annat fall finns det en risk att programmen tappar sin funktion som arbetsmarknadspolitiska redskap och i stället alltmera kommer att användas som passivt försörjningsinstrument.

Kommitténs bedömning

Kommittén anser att det ökande antalet oförsäkrade och underförsäkrade arbetslösa är ett problem. Vinsten av att öppna arbetslöshetsförsäkringen så att fler arbetslösa blir berättigade till arbetslöshetsersättning måste dock vägas mot risken för att villkoren i försäkringen kan bli alltför generösa. Kommittén bedömer dock att sänkta kvalifikationskrav generellt eller för särskilda grupper skulle kunna övervägas.

19.4 Konjunkturanpassad arbetslöshetsersättning

Kommitténs bedömning: En konjunkturanpassad arbetslöshetsförsäkring möter inte behoven på den svenska arbetsmarknaden.

Skälen för kommitténs bedömning: Ekonomisk teori talar för att en arbetslöshetsersättning som är mer generös i låg- än i högkonjunkturer ger en bättre avvägning mellan försäkrings- och incitamentshänsyn än ett system som är oberoende av konjunkturläget. En arbetslöshetsersättning som varierar med konjunkturen runt en

given nivå kan därmed leda till att den genomsnittliga arbetslösheten blir lägre.

Olika sätt att konjunkturanpassa arbetslöshetsstöd

Det finns flera sätt att göra arbetslöshetsersättningen konjunkturberoende. Ersättningsnivån kan vara högre i en låg- än i en högkonjunktur. Alternativt skulle avtrappningen av ersättningen kunna ske i en långsammare takt under en lågkonjunktur. Arbetslösa skulle också kunna uppbära ersättning under längre tid i dåliga än i goda tider. Kvalifikationsvillkoren skulle kunna vara mer generösa under en lågkonjunktur.

Konjunkturanpassning genom regler eller diskretionära beslut

En konjunkturberoende arbetslöshetsersättning kan bygga antingen på regler eller på beslut från fall till fall.

En möjlighet är att göra konjunkturanpassningen avhängig av regler som automatiskt gör villkoren mer generösa om arbetslösheten överstiger en viss nivå. Risken med sådana regler är dock att de inte tar hänsyn till att det kan finnas varierande orsaker bakom förändringar i arbetslösheten. För att motverka detta skulle förändringar av ersättningsvillkoren kunna inträda när rådande arbetslöshet avviker i viss omfattning från ett genomsnitt för de närmast föregående åren (s.k. glidande genomsnitt).¹⁹

Alternativet till ett regelstyrt system är att fatta diskretionära beslut om att anpassa förmånerna till konjunkturläget. Detta ger större möjligheter att ta hänsyn till den specifika situationen. Det kan dock vara svårt att med diskretionära beslut upprätthålla en princip om konjunkturberoende arbetslöshetsersättning; det är förmodligen politiskt enklare att höja ersättningsnivån i en lågkonjunktur än att åter sänka den i en högkonjunktur.

Diskretionära anpassningar av ersättningsvillkoren kan också innebära s.k. tidsinkonsistensproblem av det slag som ägnats stor uppmärksamhet i ekonomisk forskning under de senaste decennierna. Om de arbetslösa tror att ersättningsnivån kommer att

¹⁹ Finanspolitiska rådet (2009).

sänkas i nästa högkonjunktur, kommer de att söka mer intensivt efter arbete när konjunkturen återhämtar sig. Givet att de arbetslösa agerar på detta sätt, kan det skapas politiska incitament att skjuta sänkningen av ersättningen framåt i tiden för att stärka konjunkturuppgången genom privat konsumtion. Om de arbetslösa inser detta, finns det en risk för att de inte ökar sin sökintensitet och arbetslösheten förblir högre än den skulle behöva vara.

Om aktivering av arbetslöshetsstödet ska vara styrd av otvetydiga regler är det naturligtvis lättare att tänka sig att beslutet att aktivera systemet kan vara ett myndighetsbeslut. Ju större diskretionära inslag eller avvägningar mellan olika mål som systemet är tänkt att vila på, desto mer talar dock för att avgörandet om aktivering bör vara politiskt.

Kriterier för att bedöma konjunkturläget

En viktig fråga om konjunkturanpassad arbetslöshetsersättning är om systemet ska aktiveras baserat på prognoser eller på indikatorer av faktiska förhållanden. Ett system baserat på prognoser har större förutsättningar att verkligen fungera konjunkturanpassat, givet att prognoserna är rättvisande. Nackdelen är naturligtvis den osäkerhet som finns i alla prognoser.

Å ena sidan är det naturligtvis allmänt sett önskvärt att ett konjunkturanpassat system så nära som möjligt följer konjunktursvängningarna. Ett system baserat på indikatorer avseende faktiska förhållanden kommer med nödvändighet att aktiveras med en viss eftersläpning. Det kan också uppfattas som orättvist om personer i likartade situationer skulle behandlas olika av systemet till följd av att detta i vissa fall ännu inte registrerat ett förändrat konjunkturläge. Å andra sidan är det centrala i arbetslöshetsstödet att motverka att arbetslösa under längre tidsperioder får drastiskt sänkt standardtrygghet till följd av att tillgången på arbete är låg. Ur ett systemperspektiv är det därför mindre centralt att aktiveringen är noga anpassad till konjunkturövergången.

Om en konjunkturanpassning skulle gälla kvalifikationsvillkoren är det snarast en fördel om systemaktiveringen sker efter en viss karenstid från det att konjunktursvängningen uppmätts och annonserats, alternativt att systemet fasas in under en viss över-

gångsperiod. När systemet ska slå om till att bli mer restriktivt ges arbetssökande då tid att öka sin sökaktivitet för att uppfylla de nya, striktare villkoren. Å andra sidan är det tänkbart att en ”förannonsering” skulle kunna ha en omvänd effekt när systemet blir mindre strikt.

Risker vid konjunkturanpassning av arbetslöshetsstödet

Finanspolitiska rådet anser att det inte går att veta med någon säkerhet om konjunkturvariationerna i arbetslösheten kommer att bli mindre eller större med konjunkturanpassning av arbetslöshetsstödet. Frågan om en konjunkturberoende arbetslöshetsersättning har någon samhällsekonomisk kostnad går därför inte att besvara. I en bilaga till Långtidsutredningen 2011 anges att en förlängd ersättningsperiod under lågkonjunkturer kan förstärka problemen med moral hazard, speciellt för låginkomsttagare.²⁰ Med moral hazard avses att en arbetssökande kan tänkas söka mindre intensivt efter ett nytt arbete än han eller hon skulle ha gjort om det inte hade funnits någon arbetslöshetsförsäkring.

Finanspolitiska rådet anser att ett konjunkturberoende arbetslöshetsstöd förmodligen kräver en grundläggande politisk samsyn om hur villkoren ska utformas för att fungera väl. Utan en sådan enighet är risken stor att förändringar i ersättningsvillkoren som motiveras av temporära förändringar nedgångar i konjunkturläget blir permanenta och därmed höjer arbetslösheten på sikt.

Kommitténs bedömning

Kommittén har övervägt tanken på en konjunkturanpassad arbetslöshetsförsäkring, men bedömer att en sådan förändring inte möter behoven på den svenska arbetsmarknaden.

²⁰ SOU 2011:11 och bilaga 9 till SOU 2011:11.

19.5 Inkomstrelaterad ersättning både i grundförsäkringen och i den frivilliga försäkringen

Kommitténs bedömning: Ersättningen i både den frivilliga försäkringen och i grundförsäkringen bör vara inkomstrelaterad och bör i framtiden baseras på e-inkomstuppgifter där dessa är möjliga att använda.

Skälen för kommitténs bedömning: All typ av försäkring vilar på att den försäkrade känner trygghet och tillit till att det i händelse av skada utgår tillräcklig ersättning för att kompensera för skadans verkan. I arbetslöshetsförsäkringen kan detta översättas till att en person ska kunna få ersättning vid arbetslöshet så att en viss levnadsstandard kan upprätthållas under en övergångsperiod. En viktig förutsättning är därmed att ersättningen utgår från inkomstbortfallsprincipen, dvs. att ersättningen ges i relation till den enskildes tidigare inkomstnivå.

Arbetslöshetsförsäkringen är emellertid inte bara en inkomstförsäkring utan ska även fungera som omställningsförsäkring. Balansen mellan inkomst- och omställningsförsäkring skiftar med tiden. Vid kort arbetslöshet är arbetslöshetsförsäkringen primärt en inkomstförsäkring. Inslaget av omställningsförsäkring ökar ju längre tid som den försäkrade är frånvarande från arbetsmarknaden.

För vissa människor finns möjlighet till arbete inom ett annat område än den tidigare anställningen. I sådana situationer är det viktigt att försäkringen ger den sökande tillräckligt stöd i omställningsprocessen mot ett nytt arbete.

Samtidigt som försäkringen ska bidra till att den sökande kommer tillbaka till arbetsmarknaden kan försäkringens utformning påverka hur arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar. Försäkringen bör därför vara utformad så att det finns drivkrafter att så snabbt som möjligt återgå i arbete och motverka långa arbetslöshetstider.

Arbetslöshetsersättningen påverkar reservationslönen som är den lägsta lönenivå som en sökande är beredd att acceptera en anställning för. Om den lönenivå som personen erbjuder är lägre än

hans eller hennes reservationslön kommer personen i fråga enligt ekonomisk teori att tacka nej till det erbjudna arbetet.²¹

Reglerna om lämpligt arbete i arbetslöshetsförsäkringen säkerställer att den sökande inte ska tvingas ta arbeten där lönen kan anses vara för låg. Sanktionsreglerna i försäkringen ska motverka att den sökandes reservationslön inte blir orimlig.

Det bör dock påpekas att resonemang kring reservationslönen utgår från ekonomisk teori. På svensk arbetsmarknad finns kollektivavtalade löner som kan svara mer eller mindre väl mot den sökandes individuella reservationslön. Dessutom anvisas de arbetsökande som utförsäkrats ur arbetslöshetsförsäkringen i normalfallet till ett arbetsmarknadspolitiskt program och får då aktivitetsstöd i stället för arbetslöshetsersättning.²²

Reglerna för att fastställa ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen är komplicerade.

Beräkningen av den sökandes ersättning i den inkomstrelaterade försäkringen bygger på sökandes genomsnittliga inkomst, den s.k. normalinkomsten, och den sökandes genomsnittliga arbetstid, den s.k. normalarbetstiden. Ersättningen lämnas som en inkomstrelaterad dagpenning, upp till ett fastställt takbelopp, för närvarande 680 kronor per dag.

Beräkningen av grundersättning bygger enbart på normalarbetstiden. Grundbeloppet på för närvarande 320 kronor per dag lämnas för en sökande som arbetat heltid innan arbetslösheten och minskas sedan proportionellt om den sökande arbetat i mindre omfattning. Grundersättningen lämnas alltid med ett fast belopp.

Bestämmelserna om beräkning av både normalinkomst och normalarbetstid följer av såväl lag som föreskrifter och till stor del även av praxis. Precis som i fråga om kvalifikationsreglerna innebär de komplicerade reglerna att det är svårt att förutse vilken inkomst som är försäkrad. Kommitténs bedömning är att en övergång till einkomst kan förenkla beräkningen och öka förutsebarheten. Förslag om detta lämnas i kapitel 7.

I delbetänkandet *Harmoniserat inkomstbegrepp* övervägdes två alternativ för att fastställa grundersättningen.²³ Det första alternati-

²¹ Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012c).

²² Nordlund & Strandh (2014).

²³ SOU 2012:47.

vet var ett fast ersättningsbelopp oberoende av såväl tidigare inkomst som tidigare arbetad tid. Det andra alternativet var ett inkomstrelaterat grundbelopp där två ersättningsnivåer analyserades, 40 respektive 50 procent av dagsförtjänsten, med ett tak för grundbeloppet på 320 kronor.

En inkomstrelaterad ersättning även i grundförsäkringen innebär att ersättningen får en koppling till den tidigare inkomsten. Det skulle innebära att beräkningsreglerna för ersättning blir gemensamma i grundförsäkringen och i den frivilliga försäkringen. Det åskådliggör, på ett tydligare sätt än i dag, vad en sökande har att vinna på att bli medlem i en arbetslöshetskassa. Detta, tillsammans med att en inkomstrelaterad ersättning möjliggör beräkning baserad på e-inkomstuppgifter, innebär att kommittén anser att en sådan lösning på sikt är att föredra. Ett förslag på en konstruktion som bygger på inkomst presenteras i kapitel 7.

19.5.1 Ersättningsnivåerna i den frivilliga försäkringen och i grundförsäkringen

Kommitténs bedömning: Ersättningen i grundförsäkringen bör på sikt motsvara halva ersättningsnivån i den frivilliga försäkringen. Taket i grundförsäkringen bör konstrueras så att den högsta nivån motsvarar det högsta grundbelopp som lämnas i dag. Grundförsäkringen bör inte ha något fastslaget golv.

Skälen för kommitténs bedömning: Enligt nuvarande regler är grundbeloppet ett maximalt belopp som uppgår är 320 kronor. Normalarbetstiden bestämmer hur stor andel av grundbeloppet personen har rätt till. Den som har en normalarbetstid på 20 timmar i veckan, dvs. har arbetat 50 procent av en heltid under hela ramtiden, får ett grundbelopp på 160 kronor per dag. Lägsta möjliga ersättning är 80 kronor per dag och lämnas till sökande som precis uppfyller ett arbetsvillkor, vilket motsvarar 50 procent av en heltid under halva ramtiden. Beräkningen av normalarbetstiden är svår den enskilde att förstå. Därför kan det vara svårt att förutse vilken ersättning som lämnas i grundförsäkringen.

Det lägsta dagpenningbeloppet är individuellt bestämt och avgörs av den genomsnittliga arbetstiden under ramtiden. Lägsta

belopp för en person med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning uppgår till samma belopp som grundbeloppet i grundförsäkringen. Det innebär att det lägsta beloppet är 320 kronor för den som arbetat heltid under hela ramtiden men är däremot bara 80 kronor per dag för den som uppfyllt arbetsvillkoret med minsta möjliga marginal.

För att det lägsta beloppet ska ha någon praktisk betydelse krävs att en person har haft en heltidslön som understiger 9 000 kronor per månad när ersättningsnivån är 80 procent och en heltidslön som understiger 11 000 kronor om ersättningsnivån är 65 procent. Så låga löner existerar inte på den del av den svenska arbetsmarknaden som omfattas av kollektivavtal och troligtvis inte heller på övriga delar av arbetsmarknaden. Bestämmelsen har därmed inte någon praktisk betydelse.

Kommittén anser att bestämmelsen om det lägsta beloppet för grundersättningen bör tas bort. Kommittén anser vidare att ersättningen i grundförsäkringen bör motsvara halva ersättningsnivån i den frivilliga försäkringen. Taket i grundförsäkringen bör konstrueras så att den högsta nivån motsvarar det högsta grundbelopp som lämnas i dag. Förslag om att på sikt införa detta lämnas i kapitel 7.

19.5.2 Förändrad takkonstruktion i arbetslöshetsförsäkringen

Kommitténs bedömning: Kommittén tar inte ställning till vilka taknivåer som ska gälla i arbetslöshetsförsäkringen. Takets konstruktion bör dock beaktas när beslut om framtida ersättningsnivåer fattas.

Skälen för kommitténs bedömning: Dagsförtjänsten i arbetslöshetsförsäkringen är den genomsnittliga inkomst den sökande haft under ramtiden. Enligt nuvarande regler beräknas arbetslöshetsersättningen genom att dagsförtjänsten multipliceras med den gällande ersättningsnivån (80 procent dag 1–200) och divideras med 22 dagar. Ersättningen (dagpenningen) uppgår dock till högst 680 kronor per ersättningsdag. För sökande som förbrukat 200 ersättningsdagar räknas ersättningens storlek om genom att dagsförtjänsten multipliceras med den lägre ersättningsnivån (70 procent), medan taket för dagpenningen är detsamma. Detta får till följd att

de som haft en inkomst som överstiger 21 700 kronor, vilket är ca 50 procent av ersättningstagarna, får 680 kronor per dag trots den sänkta ersättningsnivån. Det innebär att denna grupp inte möter en avtagande ersättning när ersättningsnivån sänks.

Den genomsnittliga dagpenningen vid de olika ersättningsnivåerna minskar enbart med ca 30 kronor, eller 4,7 procent, i samband med att ersättningsnivån sjunker från 80 till 70 procent. Detta visar att systemet med en avtrappande ersättning i dag enbart har begränsat genomslag.

En högre ersättningsnivå i början av ersättningsperioden gör att reservationslönen blir högre i början av arbetslösheten. För att inte en hög reservationslön ska öka risken att en person blir kvar i arbetslöshet onödigt länge är det motiverat att ha en avtagande ersättningsnivå.²⁴ Med dagens takkonstruktion, där taket är definierat som en maximal dagpenning, får personer med inkomster över en viss nivå samma ersättning oavsett ersättningsnivå. De får den högsta möjliga dagpenningen under hela ersättningsperioden.

Takets konstruktion

En förändrad takkonstruktion skulle stärka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Om alla påverkas av sänkta ersättningsnivåer, kan taket höjas till en mycket lägre kostnad jämfört med om taket höjs utan att denna förändring görs. I syfte att förbättra matchningen är det viktigt att ersättningen i det första skedet är tillräckligt hög så att även de som tidigare haft en något högre inkomst ges förutsättningar att hitta ett arbete med god matchningskvalitet. Samtidigt är det sannolikt så att de arbetsökande som tidigare haft en något högre inkomst efter en längre tids arbetslöshet inte har kvar den produktivitet som motiverade den tidigare lönen. För att reservationslönen ska anpassas efter produktiviteten är det därför viktigt att ersättningen trappas av även för dem som tidigare haft en något högre inkomst.

Det finns flera sätt att förändra arbetslöshetsförsäkringens takkonstruktion så att alla arbetssökande möter en nedtrappning av ersättningen över tid. I budgetpropositionen för 2015 föreslogs att

²⁴ Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012c).

regeringen får möjlighet att lägga in olika nivåer för högsta dagpenning beroende på antalet förbrukade ersättningsdagar.²⁵

Andra alternativ är att förändra den tekniska konstruktionen av taket i arbetslöshetsförsäkringen. Även det kan göras på flera sätt. Till exempel kan den ursprungliga dagpenningen minskas i ett eller flera steg med en viss procentsats. Dagpenningen slås först fast till exempelvis 680 kronor per dag. Efter att 100 ersättningsdagar förbrukats sänks dagpenningen med en viss procentsats, exempelvis åtta procent. Efter ytterligare 100 förbrukade dagar sänks dagpenningen med ytterligare åtta procent. Därmed möter alla en avtrappning och avtrappningen bli lika för alla sökande.

Ett annat alternativ till förändring av takkonstruktionen innebär att den görs mer lik takkonstruktionen i SGI-beräkningen. Den högsta dagpenningen ersätts då med en maximal ersättningsgrundande inkomst. Denna kan precis som dagens högsta dagpenning regleras i förordning. Att taket sätts till den ersättningsgrundande inkomsten medför att alla sökande får sänkt ersättning när ersättningsnivån sänks. I kapitel 7 föreslår kommittén att arbetslöshetsförsäkringen på sikt ska baseras på e-inkomst som ett förstahandsalternativ för alla sökande. Det innebär att flera av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen och de regler som gäller för de förmåner som i dag baseras på SGI kommer att harmoniseras. I samband med detta bör konstruktionen av taket i arbetslöshetsförsäkringen ändras så att den ersättningsgrundande inkomsten begränsas i stället för att dagpenningen begränsas.

Takets nivå

Att bedöma ersättningsnivån är en avvägningsfråga. En alltför låg ersättning riskerar, å ena sidan, att leda till en ineffektiv matchning mellan arbetslösa och arbeten. Detta kan exemplifieras med att en högkvalificerad sökande inte kan avvakta ett arbete med krav som motsvarar den egna kvalifikationsnivån, utan tar ett arbete med lägre kvalifikationskrav för att snabbt komma i arbete. En alltför hög ersättning riskerar, å andra sidan, att leda till lägre sökaktivitet hos de arbetslösa och därmed längre arbetslöshetsperioder.

²⁵ Prop. 2014/15:1.

Taket i arbetslöshetsförsäkringen styr därmed hur stort ansvar staten ska ta för att arbetslösa får ersättning enligt de grundläggande principer som diskuterats i det föregående. Det har alltid funnits en samsyn kring att staten inte kan försäkra hur höga inkomster som helst – det måste finnas ett tak för statens åtagande. Kommittén tar dock inte ställning till vilka taknivåer som ska gälla i arbetslöshetsförsäkringen. I samband med beslut om framtida ersättningsnivåer bör dock takets konstruktion beaktas.

19.5.3 Arbetslöshetsersättningen bör indexeras

Kommitténs bedömning: Principen för en framtida indexering av taket i arbetslöshetsförsäkringen bör vara densamma som i socialförsäkringen, men utgångsnivån kan vara olika i de båda försäkringarna.

Skälen för kommitténs bedömning: Indexeringen av arbetslöshetsersättningen har att göra med frågan om statens åtagande i arbetslöshetsförsäkringen kan upprätthållas över tid. I en ekonomi med reallöneutveckling kommer lönerna över tid att utvecklas snabbare än priserna. I arbetslöshetsförsäkringen finns det ingen regel för hur taket ska justeras. Det finns ingen koppling till varken prisutveckling eller löneutveckling. Taket har höjts efter regeringsbeslut ett antal gånger. Undantaget är en kort period under början 1990-talet då taket justerades upp med löneutvecklingen för privata arbetare, se kapitel 18.

Arbetslöshetsförsäkringen är därför inte konstruerad för att hantera en reallönetillväxt av den storlek som Sverige haft under senaste årtiondena. Resultatet har blivit att allt fler har fått inkomster över taket. Det kan ifrågasättas om en sådan utveckling ligger i linje med de ambitioner som präglar lagstiftningen på området.

En arbetslöshetsförsäkring som täcker allt mindre av de enskildes inkomster ökar kraven på kompletterande försäkringar. Därmed blir takfrågan en fråga om vem som på sikt ska ha det huvudsakliga ansvaret för försäkringen vid arbetslöshet. En fortsatt realekonomisk utveckling i linje med den som varat under de senaste decennierna innebär under nuvarande regler att statens roll successivt eroderas.

De höjningar av den högsta dagpenningen som gjordes i början av 2000-talet innebar att taket ökade med närmare 25 procent. När den maximala dagpenningen år 2006 sänktes från 730 till 680 kronor sjönk ersättningen tillbaka. Sett över hela perioden 1999–2012 har den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen ökat med ca 17 procent. Under samma period har inkomstindex och löner för privata arbetare ökat med närmare 50 procent samtidigt som priserna stigit med drygt 20 procent. Sett över perioden 1999–2012 har således ökningen av den högsta dagpenningen varit lägre än prisutvecklingen, vilket innebär att ersättningen i reala termer var lägre 2012 än vad den var 1999. Därmed har också fler och fler fått inkomster som ligger över taket i arbetslöshetsförsäkringen.

Indexeringens konstruktion

Syftet med välfärdssystemen är att den enskilde under en övergångsperiod i händelse av arbetslöshet ska ha sin levnadsstandard skyddad. Därför är det viktigt att ersättningen från välfärdssystemen förändras i takt med levnadsstandarden i samhället. Tre olika sätt att mäta standardutvecklingen är att skapa ett index utifrån produktivitetsutvecklingen, löneutvecklingen eller inkomstutvecklingen. Arbetslöshetsersättningen skulle därför kunna kopplas till någon av dessa index.

Ett problem med att ha en automatisk indexering av taket i arbetslöshetsförsäkringen är dock att regeringen delvis förlorar makten över fördelningspolitiken. Höjningar av förmåner i social- och arbetslöshetsförsäkringarna måste alltid ställas mot andra utgifter och politiska ambitioner inom andra politikområden. År med kraftiga höjningar av taken innebär således att en stor del av reformutrymmet tas i anspråk. Samtidigt är det viktigt för trovärdigheten att den ambitionsnivå som staten sätter för välfärdssystemen upprätthålls.

En indexering av taket innebär med andra ord att de offentliga resurserna i större utsträckning binds upp. I tider med låg inflation är detta inte problematiskt. Om inflationen ökar kan det dock innebära svårigheter. För att motverka detta skulle taket i arbetslöshetsförsäkringen kunna indexeras upp till en viss gräns, som kan relateras till exempelvis Riksbankens inflationsmål. På det sättet

uppnås full indexering i normala tider, dvs. tider med låg inflation, samtidigt som indexering inte behöver göda en möjlig framtid inflationsspiral.

En annan lösning är att, i stället för att besluta om en strikt indexering, nå en politisk överenskommelse kring hur stor andel av den yrkesverksamma befolkningen eller försäkringstagarna som ska få en viss ersättningsnivå från de offentliga försäkringssystemen. Regeringen får vid en sådan överenskommelse till uppgift att årligen eller med annan frekvens höja taken i sådan utsträckning att denna överenskommelse vidmakthålls. En parallell till en sådan lösning finns exempelvis i skattesystemet där skiktgränsen för vilka som ska betala statlig skatt justeras så att andelen som betalar statlig inkomstskatt begränsas (reallöneskydd). Ett sådant system skapar därmed ett större handlingsutrymme för regeringen att hantera ekonomiska kriser, i och med att utgiftsökningar inte öronmärks på samma sätt som vid en indexering.

Kommittén tar i detta betänkande inte ställning till val av metod i fråga om indexering. Däremot anser kommittén att principen för en framtida indexering av taket i arbetslöshetsförsäkringen bör vara densamma som i socialförsäkringarna. Dock kan den nivå, ifrån vilken indexeringen utgår, vara olika i de båda försäkringarna.

19.6 Ersättningsperioden kompletteras med en ramtid

Kommitténs bedömning: Ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen ska även framöver vara begränsad. För att säkerställa mer likartade omställningstider bör begränsningen i ersättningsdagar kompletteras med en ramtid i kalendertid, inom vilken ersättningsperioden ska förbrukas.

Skälen för kommitténs bedömning: Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen är begränsad. En ersättningsperiod består av 300 ersättningsdagar (450 dagar för föräldrar till barn under 18 år). För en heltidsarbetslös som ansöker som arbetslöshetsersättning maximala fem dagar per vecka räcker ersättningen därmed i ca 14 månader. Om ersättningsperioden har tagit slut och den sökande uppfyller ett nytt arbetsvillkor, har han eller hon rätt till ersättning under ytterligare en ersättningsperiod.

Den sökande förfogar själv över de 300 dagarna i ersättningsperioden och det finns ingen gräns för under vilken tidsrymd dagarna får användas. En ersättningsperiod kan därmed sträckas ut i tid genom att en sökande inte ansöker om ersättning alla dagar i veckan. Anledningen kan variera – den sökande kan vara sjuk eller arbeta på deltid – eller välja att inte ansöka om ersättning alla dagar i en vecka. En ersättningsperiod kan också sträckas ut i tid genom att en sökande bryter arbetslösheten under en period men sedan återknyter till den påbörjade ersättningsperioden.

Regeln innebär att om en sökande slutar ta ut ersättning men har ersättningsdagar kvar i sin ersättningsperiod, har han eller hon rätt att ta ut resterande ersättningsdagar, om ansökan om dessa dagar görs innan tolv månader har förflutit sedan sökanden senast fick arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd. Det spelar ingen roll vad den sökande gjort under uppehållet.

Vid bedömningen av om det har gått längre tid än tolv månader sedan sökanden senast fick arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd bortses från s.k. överhoppningsbar tid (i normalfallet maximalt fem år). Ersättningsperioden anses förbrukad om mer än tolv månader har förflutit sedan den sökande senast fick arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd.

Ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen är således begränsad, men det betyder inte att den statliga ersättningen vid arbetslöshet upphör då denna tar slut. För sökande som uppfyller ett nytt arbetsvillkor beviljas en ny ersättningsperiod. Sökande som utförsäkras utan att uppfylla ett nytt arbetsvillkor anvisas i normalfallet till jobb- och utvecklingsgarantin och får därmed rätt till aktivitetsstöd.

I aktivitetsstödet finns ingen begränsning i tid eller i antal dagar för sökande som är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning. Så länge den sökande deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program har han eller hon rätt till aktivitetsstöd. För den som inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning är däremot tiden med aktivitetsstöd begränsad till som längst 450 dagar, dvs. fram till fas ett och två i jobb- och utvecklingsgarantin tar slut.

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle i och för sig kunna lämnas under obegränsad tid. En internationell utblick visar dock att det är en ovanlig lösning. De flesta länder har, liksom

Sverige, ett uppdelat ersättningssystem där den som förlorar sitt arbete får arbetslöshetsersättning under en begränsad tid och därefter får andra former av arbetslöshetsunderstöd.

Vad säger forskningen?

Enligt nationalekonomisk teori påverkas tiden i arbetslöshet av hur lång ersättningsperioden är (och nivån på ersättningen).²⁶ En förlängning av ersättningsperioden kan därmed leda till negativa incitamenteffekter. Arbetslösa reagerar på förlängningen av ersättningsperioden genom att förskjuta ett mera aktivt sökbeteende närmare den nya tidsgränsen, vilket minskar utflödestakten ur arbetslöshet.

Liknande effekter går att finna i Sverige. En svensk studie visar en markant ökning av övergång till arbete när tiden för utförsäkring från arbetslöshetsförsäkringen närmar sig.²⁷ Men det är rimligt att förvänta sig svagare effekter i Sverige eftersom arbetslösa vid utförsäkring normalt bereds plats i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd på samma ersättningsnivå som arbetslöshetsersättningen. En viss ökad sökaktivitet kan ändå förväntas om den sökande upplever programdeltagande som en förlust av fritid.²⁸

Skogman Thoursie menar att det inte är enkelt att göra internationella jämförelser av socialförsäkringar eftersom de innehåller många olika komponenter. Även bland socialförsäkringar inom en och samma modell finns nyansskillnader, exempelvis när det gäller karensperioder, tidsgränser och generositet. Att sammanfatta dessa skillnader kompliceras av att länder har olika inkomsttak i försäkringarna. Dessutom förekommer i olika utsträckning kompletterande ersättningar, bland annat genom avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Att rakt av jämföra tidsgränser ger inte en rättvisande bild när det finns skillnader i vilka alternativ som erbjuds efter utförsäkring. En övergripande jämförelse visar dock att ersättningsperioden i flertalet länder varierar med ålder och/eller hur länge den sökande bidragit till försäkringen. Tanken bakom detta är att äldre sökande

²⁶ Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012c).

²⁷ Carling et al. (1996).

²⁸ Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012c).

bör ha bättre försäkring, exempelvis genom en längre ersättningsperiod, eftersom äldre generellt kan anses ha en svagare position på arbetsmarknaden med längre förväntad arbetslöshet.²⁹

Enligt flera empiriska studier minskar möjligheten att hitta ett nytt arbete med arbetslöshetstidens längd. Detta anses bero dels på att den enskildes humankapital, och därmed produktivitet, minskar med tiden i arbetslöshet, dels på att exempelvis motivationen att hitta ett nytt arbete avtar. Vissa studier visar också att arbetsgivare tror att personer med långa arbetslöshetstider är mindre produktiva än andra och att de använder den sökandes arbetslöshetshistorik som sorteringsinstrument när de rekryterar.³⁰

Enligt en svensk enkätstudie uppgav 62,5 procent av arbetsgivarna att de betraktade arbetslösa sökande som mindre lämpliga kandidater än andra sökande.³¹ Det var dock mindre än fem procent av de tillfrågade arbetsgivarna som uppgav att arbetslöshet som varat upp till sex månader utgjorde ett hinder. Av arbetsgivarna ansåg 20 procent att tolv månaders arbetslöshet gjorde en arbetslös sökande till en mindre lämplig kandidat. 50 procent menade att arbetslöshetstider över 18 månader gjorde den sökande mindre lämplig.

Det finns också empiriska studier som i experimentform har undersökt sannolikheten att bli kallad till intervju. I en svensk studie från 2011 skickades 8 500 fiktiva ansökningar till 3 800 utannonserade tjänster.³² De fiktiva ansökningarna avsåg personer 20–32 år gamla, med gymnasie- eller universitetsutbildning och olika lång arbetslöshetshistorik. Sammantaget visade resultatet att arbetsgivarna inte tycktes sortera de sökande efter tidigare arbetslöshet, men att vissa arbetsgivare använde pågående, långa (nio månader eller mer) arbetslöshetsperioder för att sortera de sökande. Sannolikheten att bli kallad till intervju var fyra procent lägre än för de som inte var arbetslösa.

En liknande amerikansk studie från 2012 bekräftade bilden att pågående arbetslöshet minskade sannolikheten att bli kallad till intervju.³³

²⁹ Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012c).

³⁰ Ljungqvist & Sargent (1998) och Cahuc & Zyllerberg (2004).

³¹ Agell & Benmarker (2002).

³² Eriksson & Rooth (2011).

³³ Kroft et al. (2012).

Ersättningsperiodens längd och matchningen på arbetsmarknaden

Det innebär inte att det är önskvärt med en så kort ersättningsperiod som möjligt, eller att helt avskaffa arbetslöshetsersättningen. Ersättning vid arbetslöshet syftar självfallet till att ge personer som drabbas av arbetslöshet ekonomisk trygghet under en omställningsperiod och den främjar omställning på arbetsmarknaden. Även om utflödet från arbetslöshet ökar när tiden för utförsäkring närmar sig, behöver en kort tidsperiod därför inte nödvändigtvis vara mer effektiv.

En kortare ersättningsperiod kan leda till att arbetslösa accepterar arbete snabbare, men det kan också leda till att matchningen mellan vakanser och sökande blir sämre. Detta kan resultera i att de sökandes kompetens inte tas till vara på bästa sätt, med risk för negativa effekter på samhällets samlade arbetsproduktivitet. Den försämrade matchningen kan även göra att den enskilde får lägre lön och att anställningstiden blir kortare.

Det är heller inte säkert att utflödet ur arbetslöshetsförsäkringen går till sysselsättning. Det finns studier som pekar på att det största flödet är ut ur arbetskraften.³⁴

Den koppling som görs mellan ersättningsnivå och tid i arbetslöshet bygger på ekonomisk teori. Det finns empirisk forskning som talar för ett sådant samband, men det finns också forskning som pekar på svårigheter att belägga sambandet. TCO har i ett par rapporter lyft fram forskning som visar på att kopplingen mellan ersättningsnivå och tid i arbetslöshet kan beläggas på individnivå, men att det är svårt att belägga samma samband på aggregerad nivå.³⁵

Kommitténs bedömning

Frågan om begränsad eller obegränsad ersättningstid är en principiell fråga och handlar om ifall arbetslöshetsförsäkringen ska syfta till omställning eller vara en permanent försörjningsgaranti. Kommittén anser att arbetslöshetsförsäkringen ska vara en omställ-

³⁴ Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012c).

³⁵ TCO (2013) och (2014).

ningsförsäkring. Ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen bör därför även fortsatt vara begränsad. För att säkerställa mera likartade omställningstider bör begränsningen kompletteras med en ramtid i kalendertid, inom vilken ersättningsperioden ska förbrukas.

19.6.1 100-dagarsregeln återinförs

Kommitténs bedömning: För att förbättra matchningen och arbetsmarknadens funktionssätt bör den sökande inledningsvis ha möjlighet att begränsa sitt sökområde.

Skälen för kommitténs bedömning: Arbetslöshetsförsäkringen har från första början innehållit regler om vad som är att anse som lämpligt arbete. Enligt nuvarande regler ska ett arbete anses vara lämpligt om skälig hänsyn tagits till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden. Eftersom bedömningen ska utgå från personliga förhållanden finns ett bedömningsutrymme i bestämmelsen. Det gör att förutsebarheten i regeln minskar.

Bland annat mot den bakgrunden infördes den s.k. 100-dagarsregeln i arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelsen innebar att den sökande under de första 100 dagarna i en ersättningsperiod kunde begränsa sig till att söka lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet. Detta innebar ett förtydligande av reglerna om lämpligt arbete.

Forskning visar att sannolikheten att hitta ett nytt arbete minskar med tiden i arbetslöshet. Arbetslöshetsförsäkringen är inte en yrkesförsäkring utan en omställningsförsäkring. Kort omställningstid är viktigt, men det är också matchningen på arbetsmarknaden.

Kommittén anser att om en sökande kan koncentrera sitt arbetssökande till de arbeten som är mest relevanta utifrån hans eller hennes utbildning, yrkesskicklighet och arbetslivserfarenhet, kan detta bidra till att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. En sökande bör därför ha möjlighet att inledningsvis begränsa sitt arbetssökande geografiskt och yrkesmässigt.

19.6.2 En deltidbegränsning i veckor

Kommitténs bedömning: Möjligheten att få arbetslöshetsersättning jämsides med ett deltidsarbete bör vara begränsad. Begränsningen bör utformas så att ett visst antal *veckor* med deltidsarbete medges inom varje ersättningsperiod.

Skälen för kommitténs bedömning: Möjligheten att få arbetslöshetsersättning jämsides med ett deltidsarbete infördes genom den lag om arbetslöshetsförsäkring som trädde i kraft 1974, se kapitel 18. I lagen infördes en begränsningsregel för hur länge en sökande kunde få ersättning jämsides med ett deltidsarbete. Anledningen till denna begränsning var att undvika att arbetslöshetsersättning jämsides med ett deltidsarbete skulle normaliseras.

Man menade att om detta kunde pågå under lång tid skulle det kunna innebära att det inte fanns något intresse – varken från arbetsgivaren eller arbetstagaren – att förändra situationen.³⁶ En annan anledning till att begränsa tiden med arbetslöshetsersättning jämsides med deltidsarbete är att det skulle kunna innebära en indirekt subvention av de branscher där deltidsarbetslöshet är särskilt vanlig.³⁷

Vad säger forskningen?

Det finns inga kausala studier som undersöker hur arbetslöshetsersättning till deltidsarbetslösa påverkar övergången till heltidsarbete. Det finns dock en korrelationsstudie som tyder på att deltidsarbetslösa som får arbetslöshetsersättning har drygt 20 procents lägre chans att få ett heltidsarbete inom två år jämfört med deltidsarbetslösa utan arbetslöshetsersättning.³⁸

Inom Norden finns det tre kausala studier av deltidsarbete och deltidserättning på framför allt övergång till osubventionerad sysselsättning. Studierna visar att korta perioder av deltidsarbete kan fungera som en språngbräda till heltidssysselsättning. För grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, t.ex. unga per-

³⁶ SOU 1971:42.

³⁷ SOU 1999:27.

³⁸ Ek-Spector (2014).

soner och utrikes födda, leder arbetslöshetsersättning jämsides med ett deltidsarbete till att tiden med ersättning minskar. För denna grupp verkar deltidsarbete fungera som en språngbräda. För grupper med starkare förankring på arbetsmarknaden kan dock inlåsningseffekten dominera. För kvinnor är inlåsningseffekten störst. Det är rimligt att ha färre antal deltidsdagar med arbetslöshetsersättning jämfört med antalet heltidsdagar.³⁹

Effekter av nuvarande deltidsbegränsning

Utan deltidsbegränsning förbrukar den som arbetar en dag i veckan sin ersättningsperiod på 18 månader. Den som arbetar fyra dagar i veckan förbrukar perioden på sex år. Eftersom det går att upp- och om-arbeta en ny ersättningsperiod under tiden med deltidsersättning kan ersättningstiden i praktiken bli längre.

Den nuvarande deltidsbegränsningen har funnits sedan 2008. Den innebär att maximalt 75 ersättningsdagar i varje ersättningsperiod, som består av totalt 300 ersättningsdagar, kan användas vid deltidsarbetslöshet. Som deltidsarbetslös räknas en person som arbetar och får ersättning i en och samma vecka⁴⁰. När deltidsbegränsningen nåtts har personen rätt till de återstående ersättningsdagarna i perioden vid hel arbetslöshet. Personen får alltså välja mellan deltidslön och hel arbetslöshetsersättning.

Dagens begränsning är strikt i jämförelse med de begränsningar som funnits tidigare och omfattar också fler grupper. De tidigare begränsningarna har enbart omfattat de som arbetat deltid regelbundet, dvs. de som har en deltidsanställning. Dagens begränsning omfattar även timanställda.

Huvudproblemet med dagens deltidsbegränsning är att den som arbetar i liten omfattning förbrukar deltidsdagarna på kort tid. Den som arbetar i genomsnitt en dag i veckan och är arbetslös resterande delen av veckan förbrukar fyra deltidsdagar per vecka och når deltidsbegränsningen på cirka fyra månader. En person som arbetar fyra dagar i snitt förbrukar en deltidsdag per vecka. För dessa personer räcker deltidsdagarna i 75 veckor vilket motsvarar 18 månader.

³⁹ Ek-Spector (2014).

⁴⁰ Den som regelbundet arbetar varannan vecka räknas som deltidsarbetslös, däremot inte den som är timanställd och arbetar varannan vecka.

Detta ska jämföras med en person som är helt arbetslös. Denne förbrukar sina 300 ersättningsdagar på 60 veckor, vilket motsvarar 14 månader.

När den deltidsarbetslösa når deltidsbegränsningen tvingas den som arbetat i liten omfattning säga upp sig från deltidsarbetet eftersom lönen från deltidsarbetet är betydligt lägre än hel arbetslöshetsersättning. Dessa personer tvingas dessutom tacka nej till ytterligare erbjudanden om deltids- eller timanställningar eftersom samtliga deltidsdagar är förbrukade.

Alternativa sätt att begränsa ersättningsrätten vid deltidsarbete

De alternativ som kan övervägas är att återinföra den tidigare formen av begränsning som bara begränsar antalet dagar för de som har regelbundet deltidsarbete, det vill säga fasta deltidsanställningar. Svagheter med denna begränsning var att kopplingen till anställningsform innebar att den som mötte begränsningen fick incitament att säga upp sig och byta till en timanställning för att på så sätt få möjlighet att fortsätta att deltidsarbeta.

Det skulle även kunna övervägas att ha en strikt begränsning av den tid under vilken arbetslöshetsförsäkringen kan användas. Det finns flera svagheter med en sådan lösning. En av dem är att den som upparbetat en ny ersättningsperiod då kommer att kunna beviljas en ny ersättningsperiod och på så sätt fortsätta att få deltidsutfyllnad. Dessutom kan det uppfattas som att det saknas incitament att deltidsarbeta om det inte leder till att ersättningsdagar sparas.

Kommitténs bedömning

Kommittén bedömer att en begränsning som baseras på ett maximalt antal veckor med deltidsersättning inom ersättningsperioden i stället för dagar inom ersättningsperioden är den bästa lösningen. På så sätt begränsas möjligheten till deltidsutfyllnad utan att försvaga drivkrafterna att ta deltidsarbete och utan att skapa rundgång där en ersättningsperiod med deltidsarbete avlöses av en ny period med deltidsarbete.

19.7 Aktivitetsstödet beror på de arbetsmarknadspolitiska programmens roll

Kommitténs bedömning: Aktivitetsstödet och arbetslöshetsersättningen ska förbli två olika stöd vid arbetslöshet eftersom de har olika syften och olika målgrupper.

Skälen för kommitténs bedömning: Aktivitetsstöd lämnas till sökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program som berättigar till aktivitetsstöd. Aktivitetsstödet är en del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, och består av åtgärder som syftar till att minska arbetslösheten. Exempel på sådana åtgärder är arbetsförmedling, utbildning, arbetspraktik och subventionerade anställningar. Arbetslöshetsersättning lämnas vid öppen arbetslöshet och benämns ibland som passiv arbetsmarknadspolitik. De båda stöden har alltså olika syften.

Aktivitetsstödet riktar sig också till en annan målgrupp än arbetslöshetsersättningen. Arbetslöshetsersättning kan ges till sökande som uppfyller villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Alla som anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt är berättigade till aktivitetsstöd.

En ytterligare skillnad mellan arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet är att rätten till arbetslöshetsersättning är reglerad i lag medan aktivitetsstödet är reglerat i förordning. Aktivitetsstödet utges endast till personer som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. En anvisning till ett sådant program baseras på individuella bedömningar och Arbetsförmedlingens resurser. En sökande kan inte kräva att få aktivitetsstöd eller att bli anvisad till ett program som berättigar till sådant stöd.

Aktivitetsstödet administration

Handläggningen av aktivitetsstöd är uppdelad i flera olika led. Aktivitetsstödet påbörjas genom att Arbetsförmedlingen anvisar en sökande till ett arbetsmarknadspolitiskt program som berättigar till aktivitetsstöd. Arbetsförmedlingen ansvarar även för anslaget för aktivitetsstödet.

Arbetslöshetskassan beräknar den sökandes ersättningsnivå i fall då sökanden kan vara berättigad till inkomstrelaterad ersättning. Den fastställs på samma sätt som då en sökandes ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen prövas, dvs. genom en kontroll av huruvida den sökande är medlem i en arbetslöshetskassa och av om arbetsvillkoret är uppfyllt. Därefter fastställs ersättningsnivån med ledning av arbetsgivarintyg.

Uppgiften skickas sedan till Försäkringskassan som betalar ut aktivitetsstödet. Det är också Försäkringskassan som beräknar eventuellt avdrag, på grund av t.ex. frånvaro eller samordning med annan ersättning.

Det är således tre instanser som är involverade i att fastställa och betala ut aktivitetsstödet, något som kan leda till onödiga väntetider i hanteringen.

Det finns många skillnader mellan aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning. Det finns dock också likheter mellan de båda stöden. Personer som är eller skulle vara berättigade till arbetslöshetsersättning kan delta i arbetsmarknadspolitiska program och uppbär då aktivitetsstöd som ska beräknas enligt samma regler som när de får arbetslöshetsersättning. För dessa personer är ersättningsnivån densamma i de båda stöden och antalet ersättningsdagar samordnas genom att dagar med aktivitetsstöd räknas som förbrukade ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen.

De arbetsmarknadspolitiska programmen

Eftersom aktivitetsstöd lämnas vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, hänger frågan om hur stödet ska vara utformat nära samman med frågan om vilka grupper som de arbetsmarknadspolitiska programmen ska vara riktade till. Om programmen primärt används för grupper som står nära arbetsmarknaden, och som befinner sig i en omställningssituation mellan olika arbeten, finns det goda skäl att utforma aktivitetsstödet enligt samma principer som arbetslöshetsförsäkringen. Precis som arbetslöshetsersättning, bör aktivitetsstöd då lämnas som en ersättning för de dagar den sökande vidtar åtgärder – dvs. deltar i programmet – för att ta sig ur arbetslösheten.

Ett annat sätt att se på arbetsmarknadspolitiska program, och därmed aktivitetsstödet, är som ett stöd och en försörjning för sökande som står långt från arbetsmarknaden. Ur detta perspektiv ligger aktivitetsstödet närmare det ekonomiska biståndet än arbetslöshetsförsäkringen. Aktivitetsstödet får då en försörjningskaraktär. Stödet betalas ut för att lösa den arbetslöses försörjningsbehov under tid då han eller hon deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som syftar till att stärka möjligheterna på arbetsmarknaden. Däremot utgör stödet då inte något alternativ till att vara öppet arbetssökande med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Det är främst långtidsarbetslösa eller personer som riskerar att bli långtidsarbetslösa, eller unga som anvisas till arbetsmarknadspolitiska program. Hanteringen liknar därmed det senare av de båda alternativen ovan. Mot den bakgrunden finns det i dagsläget få argument för att aktivitetsstödet och arbetslöshetsersättningen bör harmoniseras i större utsträckning. Snarare bör de två stöden utvecklas för att bättre passa sina respektive syften. Om inriktningen på de arbetsmarknadspolitiska programmen ändras kan det finnas anledning att se över frågan på nytt.

Aktivitetsstödet handläggning hänger samman med frågan om stödets syfte. I kapitel 21 presenterar kommittén ett möjligt alternativ till dagens administrationsmodell för hantering av aktivitetsstödet.

Kommitténs bedömning

Kommittén anser att aktivitetsstödet och arbetslöshetsersättningen ska förbli två olika stöd vid arbetslöshet eftersom de har olika syften och olika målgrupper.

19.8 Arbetslöshetsförsäkringens finansiering förändras inte

Kommitténs bedömning: Storleken på avgiftsuttaget från arbetslöshetskassornas medlemmar bör inte förändras väsentligt i förhållande till i dag.

Skälen för kommitténs bedömning: Det finns ett samhällsekonomiskt intresse av en god arbetslöshetsförsäkring. Försäkringen har betydelse för hur sysselsättning, arbetslöshet och lönebildning utvecklas. Det motiverar varför staten ska ha en aktiv roll i såväl försäkringens finansiering som utformningen av kvalifikationsregler och ersättningsnivåer.

Det vanligaste argumentet för att staten ska ingripa i en försäkring är rent fördelningsmässigt. Arbetslöshetsrisken är inte jämnt fördelad i samhället. Vissa grupper har större sannolikhet för att bli arbetslösa, andra har mindre risk. En riskdifferentierad försäkring skulle under dessa omständigheter leda till stora variationer mellan olika gruppers premier till försäkringen

Blir premievaryationen alltför hög kan vissa inkomstagare få svårt att betala premien och därmed stå utan försäkringsskydd. Själva idén med försäkringen har då urholkats. Det skapar ett fördelningsmässigt argument för staten att engagera sig i arbetslöshetsförsäkringen. Det kan också vara så att personer med låga inkomster inte har råd att betala ens en lågt satt premie. Detta motiverar också en statlig inblandning och hanteras vanligtvis genom att premierna betalas genom någon form av socialavgifter.

Staten har ett intresse av att subventionera arbetslöshetsförsäkringen då arbetslöshetsriskerna varierar. Eftersom det finns ett samband mellan inkomst och arbetslöshetsrisk, kan behovet av subvention variera för olika riskgrupper. Störst behov har de med högst arbetslöshetsrisker, vilka i genomsnitt är grupper med lägre inkomster. Det finns därför skäl för att subventionsgraden i försäkringen ska avta med stigande inkomst. Detta motiverar att staten tar ett stort ansvar för det grundläggande försäkringsskyddet men att ansvaret att försäkra högre inkomster i större utsträckning vilar på den enskilde.

Principer för arbetslöshetsförsäkringens finansiering

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras främst av staten/skattebetalarna men även till viss del av arbetslöshetskassorna och deras medlemmar. Frågan är dels om ansvaret för finansieringen även i framtiden ska vara ett delat ansvar mellan staten och andra intressenter, dels hur balansen mellan olika intressenters finansieringsansvar i så

fall ska se ut. En annan viktig fråga är vilka principerna för statens finansiering av arbetslöshetsförsäkringen bör vara. Ska finansieringen vara gemensam och solidarisk så att även de som löper liten eller ingen risk att råka ut för arbetslöshet är med och betalar på samma sätt som de med högre risk, eller ska det vara möjligt att välja att ställa sig utanför?

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras, nu när arbetslöshetsavgiften slopats, till ca 80 procent av allmänna skattemedel genom socialavgifter. Någon direkt koppling mellan arbetslösheten i en arbetslöshetskassa och medlemsavgiften finns därmed inte. En indirekt koppling finns i och med att den genomsnittliga dagpenningen bland de arbetslösa tenderar att öka vid hög arbetslöshet. Det kan förklaras av att det i en lågkonjunktur även är en del med relativt god förankring på arbetsmarknaden och höga inkomster som blir av med sitt arbete, vilket höjer den genomsnittliga ersättningen bland de arbetslösa.

Ökad arbetslöshet leder därmed i teorin till en högre medlemsavgift i och med att finansieringsavgiften ökar. Med dagens tak på 680 kronor per dag blir emellertid denna effekt relativt begränsad, varför sambandet mellan arbetslöshet och arbetslöshetskassornas egenfinansiering kan anses vara relativt svagt. Ökad arbetslöshet kommer därmed i huvudsak att betalas genom högre statsbidrag.

En skattefinansierad arbetslöshetsförsäkring innebär bl.a. att samhällets kostnader för arbetslöshet inte beaktas av enskilda i deras sökbeteende eller av företag vid uppsägningar. Om den sökande blir mer aktiv i sitt arbetssökande och snabbare får arbete kommer en del av vinsten att tillfalla staten. På motsvarande sätt kommer kostnaderna av ett mindre aktivt arbetssökande att bäras gemensamt av skattebetalarna.

Ett sätt att göra den enskilde medveten om dessa samhällsekonomiska kostnader för arbetslöshet är att låta honom eller henne själv finansiera en del av försäkringskostnaden. Detta motiverar således varför arbetslöshetsförsäkringen bör innehålla en viss grad av egenfinansiering.

Liknande resonemang kan föras om att företag bör vara med och bära en del av de samhällsekonomiska kostnaderna av arbetslöshet. Till viss del kan de redan i dag anses göra det genom en form av beskattning genom de arbetsrättsliga regler som finns kring uppsägningar. Lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS)

ger visserligen företag rätt att säga upp personal men takten på neddragningar och vilka som ska sägas upp måste följa regler om anställningstider och turordningsregler, vilket innebär kostnader för företagen.⁴¹

Alternativa finansieringsformer

Staten har allt sedan arbetslöshetsförsäkringen infördes 1935 delvis finansierat försäkringen. Detta har sitt ursprung i den s.k. Gent-modellen, vilken innebar att försäkringen till en del finansierades med offentliga bidrag men administrerades av arbetslöshetskassor med anknytning till fackliga organisationer. Ursprungligen svarade staten för omkring en tredjedel av försäkringskostnaden. Statens finansieringsansvar har sedan successivt vuxit.

I mitten av 1960-talet svarade staten för omkring två tredjedelar av försäkringskostnaderna och från början av 1980-talet fram till omläggningen 2007 var finansieringsandelen så hög som 90 procent. Under åren 2007–2013 var statens finansieringsandel omkring 60 procent. När arbetslöshetsavgiftens avskaffats 2014 ökar den statliga finansieringsandelen till ca 80 procent.

Viktiga frågor är vilket finansieringsansvar staten ska ha för arbetslöshetsförsäkringen, om statens ansvar ska variera med försäkringens utgifter, om medlemsavgifterna ska vara differentierade och vilka förhållanden som i så fall ska påverka avgifterna och hur snabbt ska avgifterna ska anpassas vid ändrade förutsättningar.

Ett alternativ är att det sluts en politisk överenskommelse om hur stor andel av försäkringens utgifter som staten respektive arbetslöshetskassorna ska finansiera. Ökade utgifter i försäkringen skulle då fördelas mellan staten och arbetslöshetskassorna enligt överenskommelsen. Vid en överenskommelse om att arbetslöshetskassorna ska finansiera 20 procent av försäkringsutgifterna, skulle denna andel i en sådan modell hållas konstant vid ökade försäkringsutgifter. Möjligen kan ett tak för arbetslöshetskassornas samlade kostnader övervägas, i syfte att begränsa avgiftsuttaget från medlemmarna.

⁴¹ Resonemangen bygger på Fredriksson & Holmlund (2004).

Ett annat sätt är att fixera arbetslöshetskassornas utgifter till en viss nivå. Nivån skulle kunna ändras vid politiska beslut men sakna automatisk koppling till försäkringens utgifter. Ökade försäkringskostnader skulle då inte automatiskt innebära att utgifterna ökar för arbetslöshetskassorna och efter hand inte påverka medlemsavgifterna.⁴²

Kommitténs bedömning

Kommitténs uppfattning är emellertid att staten bör stå för en stor del av risken i arbetslöshetsförsäringen. Med en utformning av egenavgiften likt dagens finansieringsavgift innebär det att utgiftsökningar i försäringen även fortsättningsvis kommer att delas mellan staten och arbetslöshetskassornas medlemmar. Staten kommer dock stå för den största delen av utgiftsökningen.

Kommittén anser att storleken på avgiftsuttaget från arbetslöshetskassornas medlemmar inte bör förändras väsentligt i förhållande till i dag. Denna utgångspunkt bör vara styrande, oavsett hur en framtida finansieringsmodell utformas.

19.8.1 Medlemsavgifterna bör inte differentieras mer än i dag

Kommitténs bedömning: Medlemsavgifter till arbetslöshetskassor bör inte vara beroende av arbetslösheten bland medlemmarna.

Skälen för kommitténs bedömning: När arbetslöshetsavgiften infördes 2008 var ett argument att en differentierad avgift mellan arbetslöshetskassorna skulle bidra till en mer återhållsam löneutveckling och lägre arbetslöshet. Under förutsättning att avtalsförhandlingarna är decentraliserade och att avtalsområden och arbetslöshetskassor sammanfaller relativt väl, kan differentierade avgifter stärka drivkrafterna för en återhållsam lönebildning och därmed påverka sysselsättningen positivt.

⁴² Vill man att arbetslöshetskassorna i stället för staten ska stå risken för ökad arbetslöshet kan man vända på resonemanget och fixera statens andel till ett visst belopp.

Om en arbetslöshetskassa är knuten till ett avtalsområde kan låga löneökningar påverka arbetslöshetens utveckling inom avtalsområdet och ge en lägre egenavgift till försäkringen. Höga löneökningar kan på motsvarande sätt öka arbetslösheten och därmed egenavgiften. Differentierade avgifter blir på så vis en ersättning för den samhällsekonomiska hänsyn som arbetsmarknadens parter har anledning att ta i mer centraliserade avtalsförhandlingar. Den teoretiska grunden för utformningen fick dock svagt genomslag i praktiken, eftersom avtalsområden och arbetslöshetskassornas verksamhetsområden inte stämde överens i tillräckligt stor utsträckning.

Det finns också andra argument för en differentiering av egenavgiften. Differentierade avgifter kan bidra till strukturomvandling. Om en hög arbetslöshet i en sektor eller bransch leder till höga egenavgifter stärker det drivkrafterna för arbetskraften att söka sig till andra sektorer. En differentierad egenavgift motverkar därmed att arbetslöshetsförsäkringen permanent subventionerar sektorer med hög och återkommande arbetslöshet.

Differentierade avgifter kan också antas påverka arbetslöshetskassornas intresse av att stävja missbruk och medverka till att de arbetslösa fortare kommer i arbete. I nuvarande arbetslöshetsförsäkring kan detta argument anses vara mindre viktigt. Även om det naturligtvis finns ett intresse hos arbetslöshetskassorna att deras medlemmar snabbt ska komma i arbete så är det Arbetsförmedlingen som har ansvaret för att kontrollera den arbetslöses arbetsökande. Arbetsförmedlingen disponerar även resurserna för att bistå den arbetslöse i sitt arbetssökande.

Införandet av arbetslöshetsavgiften innebar inte bara att avgiften differentierades mellan olika arbetslöshetskassor utan även att den genomsnittliga avgiften höjdes. Effekten av detta blev att många lämnade arbetslöshetsförsäkringen. En allt för stor differentiering kan därför leda till att arbetslöshetsförsäkringen blir mindre generell i sin omfattning och att många inte har rätt till en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet.

En hög avgift till försäkringen som endast betalas av sysselsatta, innebär dessutom att jobbskatteavdragets positiva arbetsutbudseffekter avtar genom att arbete på marginalen blir mindre lönsamt. De högre avgifterna i arbetslöshetskassor med hög arbetslöshet kan också antas bidra till en mer ojämn inkomstfördelning eftersom

arbetslöshetsrisken i genomsnitt är större hos grupper med låga inkomster.

En avgörande faktor för differentieringen är dock synen på vilken grad av riskomfördelning som arbetslöshetsförsäkringen bör ha.

Socialförsäkringar finansieras vanligtvis genom procentuella avgifter i relation till den försäkrades inkomst.⁴³ Så är också med arbetsmarknadsavgiften som är den del av socialavgiften som finansierar arbetslöshetsförsäkringen.⁴⁴ Vill man använda arbetslöshetsförsäkringen för att påverka arbetsmarknadens funktionssätt bör en differentierad avgift i framtiden utformas med hänsyn till de erfarenheter som införandet av den förhöjda finansieringsavgiften gav.

Hänsyn bör, på ett tydligare sätt, tas till arbetslöshetsperiodens längd, dvs. både till de kostnader som uppstår i arbetslöshetsförsäkringen och till de kostnader som uppstår i aktivitetsstödet. Kopplingen till den samlade utvecklingen av arbetslösheten bör undvikas så att den genomsnittliga avgiften inte stiger när arbetslösheten ökar. Detta försvagar försäkringens roll som automatisk stabilisator i lågkonjunkturer och den inhemska konsumtionen. Det genomsnittliga avgiftsuttaget bör därför hållas konstant vid ökad arbetslöshet.

En differentierad avgift skulle trots detta kunna åstadkommas genom att låta den genomsnittliga avgiften vara konstant över tiden samtidigt som avgiften tillåts variera mellan arbetslöshetskassor beroende på de relativa förändringarna i arbetslösheten, inkomst-

⁴³ Jämför finansiering av andra socialförsäkringar som sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring m.m.

⁴⁴ I praktiken är arbetsmarknadsavgiften likvärd som de andra socialavgifterna delar av statsbudgetens intäktsida och är inte åtskilda från andra delar av statsbudgeten. Det fondsystem som användes tidigare avskaffades under 1990-talskrisen. De enskilda posterna visar över- eller underskott om utgifterna avviker från de prognosticerade utgifterna. Överskott bidrar till att finansiera andra delar av statsbudgeten. På samma sätt finansieras ett eventuellt underskott från statsbudgeten. Undantaget är ålderspensionsavgiften som är ett slutet system där över- eller underskott inte finansieras eller finansieras av övriga statsbudgeten. Sjukförsäkringsavgiften, föräldraförsäkringsavgiften, efterlevandepensionsavgiften, arbetsmarknadsavgiften och arbetsskadeavgiften anpassas varje år till prognoserna för de utgifter de teoretiskt avser att täcka. Den allmänna löneavgiften justeras och det samlade avgiftsuttaget från arbetsgivarna är oberoende av de prognosticerade utgifterna för sjukförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen. Som exempel sänktes sjukförsäkringsavgiften 2013 med 0,67 procent. På grund av det höjdes den allmänna löneavgiften med samma procenttal från 9,21 till 9,88 procent. De enskilda posterna visar över- eller underskott om utgifterna avviker från de prognosticerade underskott.

strukturen och arbetslöshetsperiodens längd i respektive arbetslöshetskassa.

Vilken avgiftsmodell som bör väljas för en uthållig finansiering av arbetslöshetsförsäkringen är en avvägning mellan intresset av att utjämna riskkostnader mellan olika grupper, å ena sidan, och drivkrafter för personer och institutioner att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad, å andra sidan. Det finns teoretiska fördelar med differentierade avgifter.

Kommittén bedömer dock att det är svårt att konstruera en avgift som i praktiken påverkar arbetsmarknaden på ett positivt sätt utan att samtidigt, i en modell som bygger på frivillighet, leda till negativa effekter på riskspridning och medlemsantal. Arbetslöshetskassornas medlemsavgifter bör därför inte vara beroende av arbetslösheten bland medlemmarna.

19.9 Kompletterande försäkringar är en viktig del av det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet

Kommitténs bedömning: Möjligheten att teckna kompletterande försäkringar mot arbetslöshet är ett värdefullt inslag i det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet.

Skälen för kommitténs bedömning: SO:s återkommande mätningar av arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad visar att en allt mindre del av ersättningstagarna som har arbetat heltid får 80 procent av sin tidigare inkomst vid arbetslöshet.⁴⁵ Det innebär att en majoritet av de sökande har haft inkomster som innebär att ersättningen slår i taket i arbetslöshetsförsäkringen.

Bland annat genom partsöverenskommelser har det vuxit fram kompletterande avtalslösningar som ger ersättning till personer med inkomster över taket. De kompletterande ersättningarna kan vara kollektivavtalade ersättningar, gruppörsäkringar tecknade genom en fackförening eller helt privata försäkringar.

En stor del av arbetstagarna på svensk arbetsmarknad omfattas av kompletterande inkomstförsäkringar, åtminstone i inledningen

⁴⁵ Jfr www.samorg.org

av arbetslösheten. Det är dock en mindre andel av de arbetslösa som får del av försäkringarna. En stor del av de arbetslösa uppfyller inte de krav på ålder, varaktighet i tidigare anställning, skäl till arbetslöshet etc. som de kollektivavtalade försäkringarna ställer. Av en undersökning genomförd på uppdrag av Finanspolitiska rådet 2010 framgår att andelen av de arbetslösa som uppbär ersättning från en kompletterande försäkring endast uppgår till 15 procent.

De kompletterande försäkringarna har successivt fått en allt större utbredning. Det är troligt att de kompletterande ersättningarna är minst lika viktiga som arbetslöshetsersättningen för många arbetssökande. De kompletterande försäkringarna fyller en viktig roll vid arbetslöshet för stora och breda grupper i samhället.

Samspelet mellan arbetslöshetsförsäkringen och de kompletterande ersättningarna

De kompletterande försäkringarna kan dock också innebära att det styrmedel som den statliga arbetslöshetsförsäkringen är tänkt att vara får mindre effekt. Det kan få till följd exempelvis att drivkrafter för att aktivt söka arbete minskar och att arbetsmarknadens funktionssätt därigenom försämras.

De kompletterande försäkringsersättningarna bygger i många fall på att den sökande har rätt till ersättning från den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Vilka sökande som kvalificerar sig för kompletterande ersättning avgörs därför delvis utifrån statliga regler. Dessutom finns lagstadgade begränsningar av möjligheten att kombinera arbetslöshetsersättning med kompletterande ersättningar, vilka innebär att de samlade ersättningarna inte får överstiga en viss nivå.

Om andelen av försäkringsersättningen som kommer från den offentliga försäkringen minskar och fylls ut av kompletterande ersättningar, finns emellertid en risk att kollektiv med låg risk väljer att skapa egna försäkringslösningar med egna försäkringsvillkor, som helt ersätter det offentliga systemet. För grupper med hög risk är denna möjlighet mindre då försäkringen i många fall kommer att bli dyr, alternativt att försäkringsskyddet blir mindre omfattande.

Vid en utveckling mot separata försäkringar kan statliga regler efter hand komma att förlora betydelse som styrmedel för ersättnings- och kvalifikationsvillkor inom de kollektiv som på detta sätt

har frikopplats från den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom innebär den ökande betydelsen av kompletterande ersättningar att det är svårt för den enskilde att förutses sitt ekonomiska skydd vid arbetslöshet.

IAF har i en rapport beskrivit i vilken utsträckning avgångs- eller omställningsförsäkringar och avgångsbidrag samordnas med arbetslöshetsersättning.⁴⁶ Av rapporten framgår att flertalet arbetslöshetskassor, med hänvisning till uttalanden i förarbetena till äldre lagstiftning, behandlar avgångsbidrag som ett avtalat avgångsvederlag som inte ska jämföras med förvärvsarbete och inte heller samordnas med arbetslöshetsersättningen. IAF menar dock att det klart framgår av lag att avgångsbidrag ska samordnas med arbetslöshetsersättning. Eftersom det kan finnas utrymme för att betrakta dessa ersättningar som avgångsvederlag, bör lagstiftningen förtydligas för att säkerställa lagstiftarens intentioner.

IAF menar vidare i rapporten att det vid utbetalning av kompletterande ersättningar finns en risk för att den arbetslöse får ut ett större samlat ersättningsbelopp än vad som är förenligt med gällande lag. Risker för sådan överkompensation beror dels på att vissa avtal föreskriver att kompensationen ska baseras på slutlön, inte genomsnittlig inkomst, dels på att arbetslöshetskassorna inte får någon information om vilken kollektivavtalsreglerad ersättning som har betalats ut i de enskilda fallen.

Arbetslöshetskassorna har inte tillgång till uppgifter om utbetalade kompletterande ersättningar, trots att dessa ska samordnas med arbetslöshetsersättningen. Arbetslöshetskassan kan endast få uppgift om att en sökande får en kompletterande ersättning genom att han eller hon själv lämnar uppgiften. Arbetslöshetskassan har ingen möjlighet att kontrollera uppgiften. Uppgift om kompletterande ersättningar finns hos de olika trygghetsorganisationerna och hos de privata försäkringsbolag som administrerar de kompletterande gruppförsäkringarna. De är inte skyldiga att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna.

Arbetslöshetskassorna har därför ingen möjlighet att samordna arbetslöshetsersättningen med kollektivavtalsreglerad ersättning. Den uppgiftsskyldighet som den sökande, i och med lagändring-

⁴⁶ AF (2013b).

arna om bl.a. sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen⁴⁷, har skulle kunna förändra denna situation.

Som framhållits anser kommittén att kompletterande försäkringar fyller en praktiskt och principiellt viktig roll som uttryck för parternas gemensamma ansvarstagande. Kommittén vill samtidigt understryka vikten av att den statligt reglerade arbetslöshetsförsäkringen behåller en avgörande betydelse för vilka personer som kvalificerar sig för kompletterande avtalsersättning och att den samlade ersättningen vid arbetslöshet inte överstiger en viss högsta nivå.

Enligt nuvarande regler ska kompletterande försäkringar samordnas med arbetslöshetsersättning, se 31 § ALF. Kommittén ser det dock inte som en del av sitt uppdrag att ta ställning till förslag till tekniska förtydliganden av dessa regler som lagts fram av IAF.

En uppgiftsskyldighet har vidare införts i lagen om arbetslöshetsförsäkring för att säkerställa att arbetslöshetskassan får kännedom om kompletterande ersättningar. De förslag om införande av e-inkomststoppgifter som läggs fram i detta betänkande (se kapitel 7) kommer ytterligare att förbättra arbetslöshetskassornas kontrollmöjligheter på detta område.

Kommitténs bedömning

Kommittén anser att den nuvarande ordningen på området i huvudsak är väl avvägd. Kommittén lägger därför inte fram några ytterligare förslag i fråga om kompletterande försäkringar.

⁴⁷ Prop. 2012/13:12.

20 Förslag för en trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring

20.1 Handläggningsbestämmelser för arbetslöshetskassor

Kommitténs förslag: Bestämmelserna i förvaltningslagen görs tillämpliga på arbetslöshetskassornas verksamhet som avser myndighetsutövning.

Skälen till förslaget: Förvaltningslagen (1986:223), FL, innehåller dels rena handläggningsregler för ärenden, dels bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet och samverkan mellan myndigheter vid förvaltningsverksamhet. Serviceskyldigheten innebär bl.a. att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

FL hade en föregångare, 1971 års lag med samma namn (ÄFL)¹. Genom ÄFL infördes en rad grundläggande regler om hur myndigheterna ska handlägga ärenden som angår enskilda medborgare. ÄFL innebar att förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna för första gången gjordes till föremål för en samlad och enhetlig reglering. De handläggningsregler som lagfästes genom ÄFL byggde emellertid på grundsatser som redan tidigare hade tillämpats mer eller mindre allmänt inom förvaltningen².

¹ Förvaltningslagen (1971:290).

² Hellners, T och Malmqvist, B (2010) och prop. 1971:30.

ÄFL var väsentligen inriktad på att tillgodose traditionella rätts-säkerhetskrav som krav på opartiskhet, omsorgsfull handläggning och enhetlig bedömning. Även FL värnar de traditionella rätts-säkerhetskraven. Ett uttryck för detta är att de flesta reglerna har flyttats från den gamla lagen till den nya utan ändring i sak. Samtidigt har lagstiftaren velat inskräpa att det inte räcker att förvaltningsmyndigheterna handlar opartiskt, omsorgsfullt och korrekt i formell juridisk mening. De måste också i övrigt se till att den enskilde kan ta till vara sin rätt³. Därför innehåller FL nya regler om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter, snabb och enkel handläggning, lättbegripligt språk och muntlig handläggning (4–7 och 14 §§).

FL gäller enligt 1 § endast för förvaltningsmyndigheter. I annan lagstiftning finns dock hänvisningar till FL som innebär att bestämmelser i FL ska tillämpas också när vissa andra organ än förvaltningsmyndigheter handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. Enligt 11 kap. 10 § begravningslagen (1990:1144) ska FL tillämpas när en församling inom Svenska kyrkan som huvudman för begravningsverksamheten handlägger ärenden enligt den lagen⁴. Vidare ska enligt 29 kap. 10 § skollagen (2010:800) ett flertal bestämmelser i FL tillämpas av enskilda huvudmän för skolverksamhet⁵ i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild⁶. Det gäller FL:s bestämmelser om en parts rätt att meddela sig muntligen, om anteckning av uppgifter, om en parts rätt att få del av uppgifter, om motivering av beslut, om underrättelse av beslut, om rättelse av skrivfel eller liknande och om jäv.

Arbetslöshetskassorna administrerar arbetslöshetsförsäkringen, se 1 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). Vid prövning av rätten till arbetslöshetsersättning betraktas arbetslöshetskassorna som företrädare för det allmänna⁷. Eftersom arbetslöshetskassorna inte är förvaltningsmyndigheter, gäller inte FL för

³ Prop. 1985/86:80.

⁴ Det kan gälla ärenden om bl.a. gravsättning och gravrätt.

⁵ Med enskilda huvudmän avses bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund eller enskilda individer som av Statens skolinspektion har godkänts som huvudmän för olika former av skolverksamhet, se 2 kap. 7 § skollagen och prop. 2009/10:165.

⁶ Som exempel på myndighetsutövning mot enskild som kan förekomma i skolväsendet kan nämnas beslut om åtgärdsprogram, disciplinära åtgärder och befrielse från obligatoriska inslag i undervisning.

⁷ Se t.ex. Lagrådets yttrande i prop. 2000/01:129, bil. 5.

dem. Det finns dock författningar som innehåller vissa förfaranderegler avseende arbetslöshetskassornas myndighetsutövning mot enskilda personer. Handläggningsbestämmelser för medlemskapsärenden är fler till antalet än motsvarande bestämmelser för ersättningsärenden.⁸ För båda ärendeslagen saknas emellertid t.ex. bestämmelser om jäv och om muntlig handläggning (jämför 11, 12 och 14 §§ FL). Det finns inte heller några generella krav på handläggningsrutiner eller handläggningstider (jämför 7 § FL). Likaså saknas bestämmelser om tolk och ombud eller biträde (jämför 8–9 §§ FL) samt generella bestämmelser om kommuniseringsplikt och motiveeringskyldighet (jämför 11, 14, 16–17 och 20 §§ FL).⁹

Arbetslöshetskassorna ska enligt lag lämna information till den enskilde om vilka andra arbetslöshetskassor som är verksamma inom hans eller hennes yrkesområde (88 § andra stycket LAK). Därutöver saknas allmänna bestämmelser om serviceskyldighet gentemot enskilda och samverkan med myndigheter.¹⁰

I olika sammanhang har uttalats att handläggningsreglerna i FL bör utgöra ett rättesnöre för arbetslöshetskassorna.¹¹ JO har också uttalat kritik mot en arbetslöshetskassa för att inte ha kommunicerat inhämtade uppgifter i ett ersättningsärende med den sökande (jämför 17 § FL).¹² Vidare har JO uttalat kritik mot en kassa för att inte ha antecknat muntligt lämnade uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende (jämför 15 § FL).¹³

Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) har också utarbetat olika typer av icke bindande stöddokument som ska vara en vägledning för arbetslöshetskassorna i deras ärendehandläggning, bl.a. s.k. handläggarstöd. De flesta av handläggarstöden berör främst materiella regler avseende vissa rättsfrågor. I ett handläggarstöd benämnt ”Förstagångsprövning” redogörs dock främst för handläggningsförfarandet från det att sökanden anmäler sig som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen tills dess att beslut fattas i ären-

⁸ IAF (2014c).

⁹ Författningskrav på kommunicering och motivering av beslut finns dock i vissa typer av ärenden, se 38–39 §§ LAK och 30 a § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁰ Däremot finns ett lagkrav på att arbetslöshetskassorna ska samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av kassornas verksamhet, se 88 § LAK.

¹¹ Se bl.a. remissvar från Arbetsmarknadsstyrelsen till JO i samband med JO-beslut den 20 december 2002 i ärende med dnr. 448-2000.

¹² JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 176–178.

¹³ JO-beslut den 16 juli 2010 i ärende med dnr. 5600-2009.

det.¹⁴ I detta handläggarstöd anges att arbetslöshetskassorna följer FL i tillämpliga delar¹⁵.

20.1.1 Förvaltningslagen bör gälla för arbetslöshetskassornas myndighetsutövande verksamhet

Arbetslöshetskassorna fattar varje år med stöd av speciallagstiftning ett stort antal beslut som innefattar myndighetsutövning. Besluten i dessa ärenden kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Arbetslöshetskassorna har med andra ord anförtrotts uppgifter av samma slag som normalt tillkommer statliga förvaltningsmyndigheter och sådana kommunala nämnder som bedriver förvaltningsverksamhet som är reglerad genom specialförfattningar¹⁶. FL:s bestämmelser är tillämpliga på dessa statliga och kommunala myndigheter (1 § FL).

I motsats till vad som gäller på andra områden där myndighetsutövning anförtrots åt andra organ än förvaltningsmyndigheter saknas dock för arbetslöshetskassorna generella regler motsvarande dem i FL. Det gäller regler om bl. a. handläggning, handläggnings-tider, muntlig handläggning, jäv, kommunikering och motivering av beslut. Även om det har ansetts att FL:s bestämmelser följs mer eller mindre allmänt inom arbetslöshetskassor, är det angeläget att de också formellt åläggs att tillämpa samma förfaranderegler som gäller för myndigheter vid ärendehandläggning. Då kommer de grundläggande rättssäkerhetsgarantier som FL ger den enskilde hos förvaltningsmyndigheterna att gälla även hos arbetslöshetskassorna. Tydligare handläggningsbestämmelser för arbetslöshetskassorna ger också bättre förutsättningar att utöva tillsyn över dem och att göra uppföljningar av arbetslöshetsförsäkringen.

En utgångspunkt för kommitténs fortsatta överväganden är mot den nu beskrivna bakgrunden att FL bör vara tillämplig på den del av arbetslöshetskassornas ärendehandläggning som avser myndighetsutövning mot enskild. Som har framgått reglerar bestämmel-

¹⁴ IAF (2014c).

¹⁵ Arbetslöshetskassornas Samorganisation (2010).

¹⁶ Sådan s.k. specialreglerad kommunförvaltning fullgör uppgifter som det åligger kommunerna eller landstingen att ha hand om enligt andra författningar än kommunallagen (1991:900). Det handlar t.ex. om uppgifter som utförs av den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten, se 2 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

serna i FL inte enbart handläggningsförfarandet i snäv mening, utan de syftar även till att säkerställa att den enskilde verkligen kan ta till vara sin rätt. Därför innehåller FL regler om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter, snabb och enkel handläggning, lättbegripligt språk och muntlig handläggning. Arbetslöshetskassornas myndighetsutövande verksamhet innebär omfattande kontakter med både enskilda personer och myndigheter (se t.ex. redogörelsen i avsnitt 20.3). Behovet av bestämmelser som säkerställer att den enskilde verkligen kan ta till vara sin rätt vid kontakter med arbetslöshetskassor kan inte anses vara mindre uttalat än vid kontakter med förvaltningsmyndigheter. Kommittén anser således att bestämmelserna i FL ska gälla för kassornas myndighetsutövande verksamhet i samma utsträckning som FL i dag är tillämplig på förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

20.1.2 Förhållandet mellan FL och avvikande bestämmelser som styr förfarandet hos arbetslöshetskassorna

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i en underlagspromemoria, som tagits fram för kommitténs räkning, gjort en kartläggning av vilka författningsbestämmelser som styr förfarandet hos arbetslöshetskassorna i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda personer. Av kartläggningen framgår att ett stort antal sådana bestämmelser finns spridda över flera lagar och förordningar¹⁷. Därutöver förekommer även i IAF:s föreskrifter bestämmelser om förfarandet vid bl.a. ansökan om ersättning, inträde och utträde samt om förande av medlemsförteckning.

Av 3 § första stycket FL framgår att lagen är subsidiär inte enbart i förhållande till andra av riksdagen stiftade lagar utan även i förhållande till förordningar. Det är alltså möjligt att göra undantag från lagen både genom av riksdagen stiftade lagar och av regeringen beslutade förordningsbestämmelser. Däremot är det inte tillräckligt att bestämmelsen har beslutats av en förvaltningsmyndighet. Lagstiftaren har förutsatt att endast sådana avvikelser från FL som

¹⁷ IAF (2014c). Bestämmelser av detta slag finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring med tillhörande förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor med tillhörande förordning (1997:836) om arbetslöshetskassor.

framgår klart av den speciella lagen eller förordningen ska ha företräde¹⁸.

Det är knappast möjligt att ge några allmänna riktlinjer för hur man i det enskilda fallet ska uppfatta förhållandet mellan FL och avvikande bestämmelser i andra författningar. Det får avgöras enligt sedvanliga tolkningsregler om en förfarandebestämmelse i en specialförfattning ska anses exklusivt reglera en fråga som behandlas också i FL¹⁹. Sådana omständigheter som specialregleringens syfte och grad av fullständighet blir självfallet av betydelse. Att en föreskrift i FL på detta vis sätts åt sidan utesluter sålunda inte att en annan samtidigt kan tillämpas. Även det förhållandet att en särbestämmelse har tillkommit efter FL kan tjäna till ledning²⁰.

Andra stycket i 3 § FL innehåller en begränsning i möjligheterna att i annan lag eller i förordning meddela från FL avvikande bestämmelser. Lagens bestämmelser om överklagande ska alltid tillämpas, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Som Förvaltningslagsutredningen påpekat i betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) har det aldrig ifrågasatts att det måste finnas en möjlighet att på olika specialområden meddela bestämmelser, som avviker från och gäller framför FL:s regler. En lag, som i princip ska kunna tillämpas inom hela den mångfaceterade offentliga förvaltningen, kan aldrig utformas så att den i detalj lämpar sig för tillämpning på varje specifikt område och i varje enskild situation. I vissa fall kan det krävas mera långtgående garantier för den enskildes rättssäkerhet än vad FL erbjuder, i andra kan ett mindre formaliserat förfarande vara motiverat. Samtidigt har det rått enighet om att avvikelserna från de grundläggande rättssäkerhetsgarantier som FL erbjuder bör begränsas och framför allt att de inte får beslutas i enskilda fall eller av normgivare på en lägre nivå än regeringen.

Förfarandet hos arbetslöshetskassorna i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda personer regleras, som tidigare har framgått, i såväl lagar som förordningar och till viss del även i

¹⁸ Prop. 1985/86:80.

¹⁹ Prop. 1971:30.

²⁰ Jämför JO 2005/06 s. 478 där JO ansåg att en instruktionsbestämmelse om att en lantmäterimyndighet ska ge råd och stöd inom verksamhetsområdet skulle kunna innebära att service ska lämnas i större omfattning än vad myndigheten är skyldig att göra enligt FL.

föreskrifter. Kommittén har i det föregående slagit fast att det är angeläget att arbetslöshetskassorna formellt åläggs att tillämpa samma förfaranderegler som gäller för myndigheter vid denna typ av ärendehandläggning. Därför ser kommittén inga skäl att heller i det sammanhanget tillåta avvikelser från FL annat än genom annan lag eller genom förordning. Förfaranderegler som inte avviker från FL:s bestämmelser kommer dock även i fortsättningen att kunna ges i föreskriftsform.

20.2 Intern styrning och kontroll

Kommitténs förslag: Det införs en skyldighet enligt lag för arbetslöshetskassans styrelse att se till att arbetslöshetskassan med beaktande av arten och omfattningen av kassans verksamhet har tillräcklig intern kontroll och tillräckliga riskhanterings-system. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen ska ordnas.

Skälen till förslaget: Med intern styrning och kontroll avses en process som syftar till att, med rimlig säkerhet, säkerställa att en organisation uppfyller sina mål vad gäller effektivitet, regelefterlevnad och ekonomiska förpliktelser.²¹ I myndighetsförordningen (2007:515) slås det fast att myndighetens ledning ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel (3 §).

På vissa myndigheter, såsom CSN, Försäkringskassan, universiteten och länsstyrelserna m.fl., finns krav på interrevision enligt internrevisionsförordningen (2006:1228). Dessa myndigheter ska också ha en process för att säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter och mål enligt kraven i myndighetsförordningen. Detta framgår av 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Förordningen utgår från COSO-

²¹ <http://www.esv.se/>

modellen, ett internationellt erkänt ramverk för internkontroll. Processen omfattar riskanalys, kontrollåtgärder och uppföljning. De tre momenten ska också dokumenteras (3–6 §§).

Arbetslöshetskassorna omfattas inte av vare sig myndighetsförordningen eller förordningen om intern styrning och kontroll eftersom de inte är myndigheter. Det finns inga direkta författningskrav på att arbetslöshetskassorna ska arbeta systematiskt med intern styrning och kontroll.

År 2009 kartlade IAF samtliga arbetslöshetskassors arbete med internkontroll med fokus på det systematiska arbetet med internkontroll. Kartläggningen visade att majoriteten av arbetslöshetskassorna inte bedrev något sådant arbete. En orsak till att arbetslöshetskassorna inte har en systematisk internkontroll kan enligt kartläggningen vara avsaknaden av reglering och att arbetslöshetskassornas prioriteringar i första hand utgår från de områden inom arbetslöshetsförsäkringen som är författningsreglerade. IAF bedömde att avsaknaden av en systematisk internkontroll, och då framför allt avsaknaden av systematisk riskanalys, kan leda till otillräckliga kontrollåtgärder. En svag internkontroll skulle också kunna medföra en ökad risk för felaktiga utbetalningar.²²

IAF följde upp kartläggningen påföljande år och den granskningen visade att arbetslöshetskassorna påbörjat införandet av en systematisk process för att styra och kontrollera verksamheten. Uppföljningen indikerade dock att arbetet befann sig på en begynnande nivå för flertalet arbetslöshetskassor, även om kassorna redovisade en mängd genomförda och planerade åtgärder. Uppföljningen visade även att det finns variationer i arbetslöshetskassornas arbete med den interna styrningen och kontrollen. Dessa variationer kunde inte enbart förklaras av att varje organisation är unik och har specifika förutsättningar.²³

Även om arbetet med intern styrning och kontroll inletts vid arbetslöshetskassorna saknas en reglering som förtydligar vilka generella krav som finns på arbetslöshetskassorna i detta avseende. Detta kan försvåra arbetet med att införa intern styrning och kontroll.

²² IAF (2009).

²³ IAF (2010b).

I Finland infördes 2009 en lagbestämmelse om internkontroll för arbetslöshetskassorna. I bestämmelsen anges att arbetslöshetskassans styrelse ska se till att arbetslöshetskassan med beaktande av arten och omfattningen av kassans verksamhet har tillräcklig intern kontroll och tillräckliga riskhanteringssystem. Den finländska Finansinspektionen meddelar närmare föreskrifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen ska ordnas. Som skäl för att införa bestämmelsen har anförts att arbetslöshetskassorna sköter ett offentligt uppdrag och därför måste ha ett ändamålsenligt administrations- och kontrollsystem.²⁴

Kommittén anser att en liknande reglering bör införas i den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassans styrelse ansvarar ytterst för arbetslöshetskassans hela verksamhet. Därför ska också arbetslöshetskassans styrelse svara för att det finns system för intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

En bestämmelse av detta slag skulle tydliggöra styrelsens ansvar för den interna ledningen och styrningen som är nödvändig för att säkerställa att arbetslöshetskassorna med rimlig säkerhet fullgör sitt uppdrag. Det skulle innebära att de betydande risker, både yttre och inre, som kan ha en skadlig inverkan på skötseln av arbetslöshetskassans lagstadgade uppgifter kontinuerligt identifieras och bedöms. En reglering blir också den norm och referensram som är en förutsättning för att tillsyn på området ska vara effektiv.

Å andra sidan är det knappast lämpligt att ta in alla normer för intern styrning och kontroll i lag. Bland annat skulle det då bli nödvändigt med en mycket omfattande lagreglering. Det behov som ibland kan uppkomma av att snabbt åstadkomma en anpassning av regelverket till utvecklingen på området kan inte heller tillgodoses inom ramen för den förhållandevis långsamma lagstiftningsprocessen. En sådan tröghet skulle inte sällan kunna vara menlig för arbetslöshetskassor och för de intressen som reglerna avser att skydda.

Mot den bakgrunden finns det enligt kommitténs mening ett påtagligt behov av att på detta område kunna meddela i regeringsformens mening bindande föreskrifter om intern styrning och kontroll.

²⁴ Se IAF (2009).

I 8 kap. regeringsformen finns bestämmelser om hur lagar och andra föreskrifter som härrör från den offentliga makten meddelas. I 2 § behandlas bl.a. betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter, dvs. föreskrifter som gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna och avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Med enskilda avses såväl fysiska som juridiska personer. Sådana föreskrifter ska meddelas genom lag. Något utrymme för riksdagen att delegera normgivningsmakten finns, såvitt nu är av intresse, inte.

Som kommittén konstaterat i avsnitt 20.1 är arbetslöshetskassorna inte myndigheter. Enligt 1 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) är de föreningar. De har dock uppgifter som är av utpräglad offentlighetsrättslig karaktär. Av 6 § LAK följer att deras uppgifter i princip enbart består i att administrera arbetslöshetsförsäkringen genom att förmedla statliga medel i form av arbetslöshetsersättning. Det sker huvudsakligen genom olika former av myndighetsutövning, bl.a. beslut om ersättning. Vid prövning av rätten till ersättning betraktas arbetslöshetskassorna som företrädare för det allmänna²⁵.

Enligt 71 § LAK får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, IAF utfärda närmare föreskrifter om arbetslöshetskassans bokföring och årsredovisning. Om det finns särskilda skäl, får föreskrifterna avvika från vad som följer av bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554). I förarbetena till bokföringslagen har uttalats att det finns utrymme för normgivningsbemyndiganden avseende finansiella företags bokföring och redovisning²⁶. Med finansiella företag avses i huvudsak banker och försäkringsbolag.

Regler om finansiella företags redovisning har mycket påtagliga offentlighetsrättsliga inslag och de bärs upp av allmänna intressen såsom skyddet för betalnings- och kreditväsendet. De allmänna intressen som bär upp regler om arbetslöshetskassors redovisning har en stark koppling till skyddet av allmänna medel. Det har under lång tid funnits normgivningsbemyndiganden för regeringen och myndigheter avseende regler om arbetslöshetskassors redovisning.

²⁵ Se t.ex. Lagrådets yttrande i prop. 2000/01:129, bil. 5.

²⁶ Prop. 1998/99:130.

De allmänna intressen som talar för införandet av regler om intern styrning och kontroll i arbetslöshetskassor är i allt väsentligt av samma slag som de intressen som bär upp de nuvarande redovisningsreglerna för kassor. Regler om intern styrning och kontroll syftar till att säkra en korrekt användning av de allmänna tillgångar som arbetslöshetskassorna förfogar över i sin verksamhet. På motsvarande sätt som beträffande redovisning får det därför anses finnas ett utrymme för normgivningsbemyndiganden avseende intern styrning och kontroll i arbetslöshetskassor.

Kommittén föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen ska ordnas.

20.3 Informationssäkerhet

Kommitténs förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i lag att föreskriva om informationssäkerhet för arbetslöshetskassor.

Skälen till förslaget: Informationssäkerhet som begrepp avser säkerhet i hanteringen av information, oberoende av i vilken form informationen hanteras. Begreppet omfattar således skydd av information både när den hanteras manuellt av människor och när den behandlas med hjälp av it. Informationssäkerhet innebär att information inte läcker ut, förvanskas eller förstörs och att informationen är tillgänglig när den behövs. Dessutom innebär det att det finns spårbarhet i informationshanteringen, dvs. det går att se vem som gjorde vad och när. En organisations sammantagna informationssäkerhet skapas genom en kombination av tekniska respektive administrativa säkerhetsåtgärder. I förordningen (2006:942) om krisberedskap och förhöjd beredskap finns en bestämmelse om att myndigheter ansvarar för att deras informationshanteringsystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt samt att behovet av ledningssystem ska beaktas (30 a §). Detta innebär i praktiken ett krav på systematiskt informationssäkerhetsarbete med utgångspunkt i verksamhetens behov. I samma förord-

ning bemyndigas Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att föreskriva om säkerhetskrav för informationssäkerhet kopplade till dessa regler med beaktande av nationell och internationell standard (34 §). Av MSB:s föreskrifter på området²⁷ framgår bl.a. att en myndighet med stöd av ledningssystem ska bedriva ett systematiskt arbete för informationssäkerhet vilket innebär att myndigheten ska

1. upprätta en informationssäkerhetspolicy och andra styrande dokument som behövs för myndighetens informationssäkerhet,
2. utse en eller flera personer som leder och samordnar arbetet med informationssäkerhet,
3. klassificera sin information med utgångspunkt i krav på konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet,
4. utifrån risk- och sårbarhetsanalyser och inträffade incidenter avgöra hur risker ska hanteras, samt besluta om åtgärder för myndighetens informationssäkerhet, och
5. dokumentera granskningar och säkerhetsåtgärder av större betydelse som har vidtagits.

Vidare ska myndighetens ledning enligt föreskrifterna löpande informera sig om arbetet med informationssäkerhet samt minst en gång per år följa upp och utvärdera informationssäkerhetsarbetet på myndigheten.

Regleringen pekar på etablerade standarder om informationssäkerhet.²⁸ Standarderna ger stöd och klargör vad ett systematiskt informationssäkerhetsarbete innebär. MSB har därutöver sammanställt stöd och gett ut ett antal vägledningar om hur olika aspekter i detta arbete praktiskt kan bedrivas.²⁹

Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter och omfattas därför inte av MSB:s föreskrifter. I likhet med myndigheter innehar och

²⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2009:10) om statliga myndigheters informationssäkerhet.

²⁸ ISO/IEC 27001 ledningssystem för informationssäkerhet och ISO/IEC 27002 riktlinjer för styrning av informationssäkerhet.

²⁹ Metodstöd för arbete med ledningssystem finns bland annat samlat på www.informationssakerhet.se. Därutöver har MSB gett ut ett antal vägledningar om kontinuitetshandling, upphandling, processkartläggning m.m. samt tagit fram webbutbildningar som stöd. Samtliga finns tillgängliga på myndighetens webbplats.

hanterar arbetslöshetskassorna emellertid information som inte får förstöras eller förvanskas, och som i många fall dessutom behöver skyddas mot obehörig åtkomst³⁰. Denna information ligger till grund för utbetalningar av arbetslöshetsersättning som sammanlagt uppgår till avsevärda belopp. Under perioden 2006–2013 har arbetslöshetskassorna betalat ut mellan omkring 13–27 miljarder kronor per år i arbetslöshetsersättning. De enskilda kassorna har under samma period betalat ut ersättning med totalt ca 5 miljoner–ca 4 miljarder konor per år³¹. Det är därför centralt att hanteringen av sådana uppgifter sker på ett sådant sätt att uppgifternas tillgänglighet för behörig hantering så långt möjligt kan garanteras och att denna hantering präglas av spårbarhet, dvs. att det går att härleda vem som har gjort vad med en uppgift och när det har skett.

En del uppgifter som arbetslöshetskassorna samlar in för prövningen av ersättnings- och medlemsärenden levereras dessutom vidare till vissa myndigheter. Arbetslöshetskassorna har lagstadgad skyldighet att till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Centrala studiestödsnämnden lämna de uppgifter om ersättning enligt ALF som har betydelse i ärenden om arbetsförmedling, förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild, se 48 b § och 48 d § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). På grundval av uppgifter från arbetslöshetskassor har t.ex. under perioden 2003–2013 betalats ut aktivitetsstöd till ca 102 000–214 000 personer årligen³². På motsvarande sätt har dessa myndigheter en lagstadgad skyldighet att till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter som har betydelse för kassans prövning av rätten till ersättning enligt ALF (48 a § och 48 c §). För att samla in och han-

³⁰ Uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärende om arbetslöshetsersättning och i ärende om medlemsavgift omfattas av sekretess enligt 28 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

³¹ IAF (2014b).

³² Uppgiften har inhämtats från Försäkringskassan och avser hur många personer per år som under den aktuella perioden vid något tillfälle har fått utbetalning av dag ersättning med högre belopp än 223 kronor. Det rör sig alltså om dels den grupp som är berättigad till aktivitetsstöd med samma belopp som skulle ha lämnats som arbetslöshetsersättning, dels den grupp som är berättigad till aktivitetsstöd med 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen, se 5 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Arbetslöshetskassorna aviserar i dessa fall uppgifter elektroniskt till Försäkringskassan om de deltagare som får eller har fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd. Det sker strax efter det att Arbetsförmedlingen har anvisat en person till ett program, se 48 d § ALF och 24 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring samt Försäkringskassan (2009).

tera information använder sig arbetslöshetskassorna av flera IT-system för ärende- och medlemshantering samt system för olika former av informationsutbyte med myndigheter och enskilda.

Arbetslöshetskassorna har alltså ansvar för transaktionssystem som innehåller känsliga uppgifter av stor betydelse i samhället³³. Störningar i funktionen hos dessa system kan därmed leda till omfattande konsekvenser för både myndigheter och enskilda samt i förlängningen påverka förtroendet för samhällets funktionsförmåga. I likhet med MSB bedömer kommittén mot denna bakgrund att arbetslöshetskassorna bedriver samhällsviktig verksamhet i den mening som MSB använder detta begrepp. Med samhällsviktig verksamhet avser MSB³⁴ sådan verksamhet som uppfyller det ena eller båda av följande villkor:

1. Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
2. Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Arbetslöshetskassornas myndighetsutövning är alltså att betrakta som en samhällsviktig verksamhet, eftersom störningar i den verksamheten på kort tid kan leda till stora svårigheter i samhället. Till risken för omfattande skadeverkningar bidrar inte minst det omfattande utbyte av sekretessbelagda uppgifter som äger rum mellan arbetslöshetskassorna och olika myndigheter. Arbetslöshetskassorna hanterar dessutom i sin myndighetsutövande verksamhet allmänna medel som årligen uppgår till avsevärda belopp. Självfallet måste både enskilda kassamedlemmar och andra samhällsintressenter därför kunna känna förtroende för att arbetslöshetskassorna hanterar information på ett säkert sätt. IAF har i återkommande granskningsrapporter påtalat brister i arbetslöshetskassornas informationssäkerhet³⁵. Som nämnts i avsnitt 20.2 tenderar arbetslöshetskassorna dock att prioritera utvecklingsområden som är för-

³³ Se beslut den 17 april 2013 av Datainspektionen, dnr 1821-12 och 1823-12.

³⁴ Samhällsviktig verksamhet, Faktablåd 2009, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³⁵ AF 2008/789 T3, IAF 2010 (b) och IAF (2010c).

fattningsreglerade. Frånvaron av författningsstadgade krav på hur informationssäkerhetsarbetet ska bedrivas medför dessutom svårigheter att följa upp och utöva tillsyn över kassornas arbete med informationssäkerhet.

Kommittén ser mot den nu angivna bakgrunden inga skäl att behandla arbetslöshetskassornas myndighetsutövning på annorlunda sätt än myndigheternas verksamhet när det gäller möjligheten att i författning ställa krav på informationssäkerhet.

På samma sätt som när det gäller myndigheter är det dock knappast lämpligt att ta in alla normer för informationssäkerhet i lag. Bland annat skulle det då bli nödvändigt med en mycket omfattande lagreglering. Det behov som ibland kan uppkomma av att snabbt åstadkomma en anpassning av regelverket till utvecklingen på området kan inte heller tillgodoses inom ramen för den förhållandevis långsamma lagstiftningsprocessen. En sådan tröghet skulle inte sällan kunna vara menlig för arbetslöshetskassor och för de intressen som reglerna avser att skydda.

Kommittén har i avsnitt 20.2 konstaterat att det finns utrymme för normgivningsbemyndiganden avseende intern styrning och kontroll i arbetslöshetskassor. Även regler om informationssäkerhet för arbetslöshetskassor bärs upp av starka allmänna intressen som är knutna till skyddet av såväl allmänna medel som känsliga uppgifter. På samma grunder som i fråga om intern styrning och kontroll bedömer kommittén att det finns utrymme för normgivningsbemyndiganden avseende föreskrifter om informationssäkerhet för arbetslöshetskassor.

Därför föreslår kommittén att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i lag bemyndigas att föreskriva om informationssäkerhet för arbetslöshetskassor.

20.4 Stärkt arbete för likformighet i rättstillämpningen inom arbetslöshetsförsäkringen

Kommitténs förslag: Statens arbete med att säkerställa en likformig tillämpning inom arbetslöshetsförsäkringen kan stärkas genom att en myndighet beslutar allmänna råd eller lämnar

besked i konkreta tolkningsfrågor på ansökan av arbetslöshetskassor (tolkningsbesked). Ett sätt att säkerställa effektiv inrapportering till myndigheten i ett tidigt skede kan vara att arbetslöshetskassor åläggs en rapporteringsskyldighet, som dock måste utformas så att den inte blir onödigt betungande. Regeringen bör ta ställning till valet av lösning, organisatorisk hemvist för en myndighetsfunktion och följdkonsekvenser i olika avseenden. Kommittén anser dock att lösningar som bygger på tolkningsbesked är särskilt intressanta att belysa.

Skälen till förslaget: Som kommittén har konstaterat i avsnitt 19.2.2 är det angeläget att stärka och utveckla statens arbete med att säkerställa en likformig tillämpning av arbetslöshetsförsäkringsbestämmelser när svaret på tillämpningsfrågor inte kan utläsas direkt av författningstext, förarbeten eller domstolspraxis. Arbetslöshetskassornas direkta medverkan torde vara en avgörande framgångsfaktor i ett sådant arbete med att besvara oklara rättsfrågor.

Ett system för att besvara oklara rättsfrågor inom arbetslöshetsförsäkringen kan i princip åstadkommas på två olika vägar: Antingen genom att det beslutas allmänna råd om hur författningsbestämmelser bör tolkas eller genom att det lämnas besked i konkreta tolkningsfrågor på ansökan av en arbetslöshetskassa.

Alternativet med *allmänna råd* beslutade av en statlig myndighet knyter an till den ordning som fram tills relativt nyligen tillämpades inom arbetslöshetsförsäkringen. Denna ordning har byggt på att tolkningsrekommendationer beretts med företrädare för arbetslöshetskassorna och deras samorganisation inom ramen för den arbetslöshetsförsäkringsdelegation som tidigare fanns inom Arbetsmarknadsstyrelsen³⁶. Som kommittén tidigare har konstaterat torde detta vara ett nödvändigt inslag i ett system för att säkerställa en likformig tillämpning inom arbetslöshetsförsäkringen.

Ett system där en myndighet lämnar besked i konkreta tolkningsfrågor på ansökan av arbetslöshetskassor (*tolkningsbesked*) har vissa drag gemensamma med ordningen för förhandsbesked i skattefrågor³⁷. Sådana tolkningsbesked kommer som utgångspunkt inte att vara formellt rättsligt bindande för arbetslöshetskassans

³⁶ Se bilaga 6.

³⁷ Se bilaga 6.

handläggning av det ärende som har föranlett kassan att ansöka om ett tolkningsbesked. De bör beredas i former som tillgodoser höga krav på juridisk kompetens med erfarenhet från både arbetslöshetskassor och allmänna förvaltningsdomstolar. I så fall torde tolkningsbeskeden bli styrande för handläggningen av det aktuella ärendet både i arbetslöshetskassan och i förvaltningsdomstol, även om de inte är formellt bindande.

Det vore också möjligt att göra sådana tolkningsbesked bindande för arbetslöshetskassan i förhållande till den enskilde som tolkningsbeskedet angår, om den enskilde yrkar det. Däremot behöver det inte införas någon separat möjlighet att överklaga det av myndigheten beslutade tolkningsbeskedet. Oavsett om ett tolkningsbesked ska vara bindande eller inte, är den enskilde ändå garanterad rätt till domstolsprövning genom möjligheten att överklaga arbetslöshetskassans beslut i samma fråga.

Om tolkningsbesked offentliggörs, torde arbetslöshetskassor och domstolar ta hänsyn till tolkningsbesked också när de avgör andra likande ärenden³⁸.

Ingen av dessa modeller garanterar emellertid att oklara rättsfrågor snabbt kan identifieras när de uppstår. De behöver därför kompletteras med en funktion som säkerställer att detta sker.

Ett sätt att säkerställa effektiv inrapportering av oklara rättsfrågor till en myndighet i ett tidigt skede kan vara att arbetslöshetskassor åläggs en skyldighet att, så snart det är möjligt, informera myndigheten om oklara rättsfrågor som aktualiseras i ärenden som handläggs vid kassorna. Rapporteringsskyldighet ska alltså föreligga i fall där lagstiftningen eller domstolspraxis är så komplicerad att svaret inte kan utläsas direkt av sådana rättskällor. Möjligheterna att följa upp hur arbetslöshetskassorna uppfyller en sådan rapporteringsskyldighet kommer att stärkas genom förslaget som läggs fram i avsnitt 20.2. Förslaget innebär att arbetslöshetskassans styrelse ska vara skyldig att se till att kassan har tillräckliga interna kontroll- och riskhanteringssystem för att kunna fullgöra sina författningsstadgade skyldigheter. Tillsynsmyndigheten kan då följa upp hur kassorna uppfyller rapporteringsskyldigheten, bl.a. genom arbetet med intern styrning och kontroll.

³⁸ En närmare beskrivning av möjliga tekniska utformningar av ett system för tolkningsbesked och vissa konsekvenser lämnas i bilaga 7.

Varken allmänna råd eller tolkningsbesked kommer att ersätta författningstext, förarbeten eller vägledande domstolspraxis. En oklar rättsfråga upphör därför inte att vara oklar förrän den har blivit besvarad i någon av dessa rättskällor. En eventuell skyldighet för arbetslöshetskassor att informera en myndighet om oklara rättsfrågor upphör alltså inte automatiskt beträffande en viss oklar rättsfråga bara därför att den redan har blivit besvarad genom allmänna råd eller ett tolkningsbesked. Därför kan det även behöva övervägas hur sådana situationer ska hanteras i syfte att inte skapa onödigt betungande arbetsförhållanden för arbetslöshetskassor och för den ansvariga myndigheten. En lösning kan vara att arbetslöshetskassor undantas från informations- eller ansökningsskyldighet beträffande oklara rättsfrågor som redan har blivit besvarade genom allmänna råd eller tolkningsbesked.

Allmänna råd och system för tolkningsbesked är möjliga att infoga både i dagens administrationsmodell och i den framtida administrationsmodellen som diskuteras i kapitel 21. För båda modellerna gäller också att det är möjligt att till dem knyta organ med bred erfarenhet från relevanta samhällsområden, t.ex. arbetslöshetskassor, myndigheter, domstolar och organisationer på arbetsmarknaden.

Allmänna råd torde vara enklare att administrera. De kan också användas proaktivt och t.ex. meddelas redan innan en ny lagstiftning ska börja tillämpas. Vidare kan konkretionsnivån i allmänna råd anpassas till vad den utfärdande myndigheten bedömer att omständigheterna kräver. Ett sådant system bygger dock inte på någon skyldighet för den ansvariga myndigheten att besvara de frågor som arbetslöshetskassor hänskjuter till den. Om myndigheten inte utfärdar allmänna råd med anledning av kassors inrapportering av oklara rättsfrågor, kan det uppstå oklarhet om orsakerna till varför myndigheten inte vidtar någon åtgärd. Viss klarhet om orsakerna kan förmodligen uppnås vid informella kontakter med kassor. Det finns emellertid en risk för kvarstående ovisshet bland kassor om orsakerna till varför myndigheten inte beslutar allmänna råd. I förlängningen skulle detta kunna undergräva tilltron till ett system med allmänna råd, i synnerhet om det är byggt på en rapporteringsskyldighet för arbetslöshetskassor.

Ett system med tolkningsbesked knutet till en rätt för enskilda att göra beskedet bindande för arbetslöshetskassan skulle stärka

möjligheterna att utöva tillsyn över rättstillämpningen i enskilda ärenden av principiell vikt. På den tiden då Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) var tillsynsmyndighet hade AMS en liknande möjlighet i anslutning till sin roll som överklagandeinstans i ärenden om arbetslöshetsersättning. AMS hade då befogenhet att på eget initiativ besluta att arbetslöshetskassor skulle ändra sina beslut i enskilda ärenden, se Försäkringsöverdomstolens rättsfallsreferat FÖD 1990:20.

Ingen av de invändningar som kan riktas mot allmänna råd eller system med tolkningsbesked är av diskvalificerande art. Båda lösningarna kan alltså stärka statens arbete med att säkerställa en likformig tillämpning inom arbetslöshetsförsäkringen. Kommittén anser att regeringen bör ta ställning till valet av lösning, organisatorisk hemvist för en myndighetsfunktion och följdkonsekvenser i olika avseenden.

Lösningar som bygger på tolkningsbesked är dock särskilt intressanta att belysa. Med sådana lösningar utvecklas möjligheterna att utöva tillsyn över rättstillämpningen i enskilda ärenden av principiell vikt. Tidigare har möjligheterna att göra detta varit mera framträdande. Lösningar av det slaget skulle också kunna stärka enskildas ställning vid en tvist med arbetslöshetskassan i det ärende som ett tolkningsbesked avser.

20.5 Kalendertid

Kommitténs förslag: Begränsningen av ersättningsperioden till 300 (450 dagar för förälder till barn under 18 år) ersättningsdagar bör kompletteras med en begränsning i kalendertid. Det innebär att ersättning lämnas endast för dagar som förbrukas inom fem år, räknat från och med den dag för vilken ersättning först lämnades.

Skälen till förslaget: En ersättningsperiod består av 300 ersättningsdagar. För den som är förälder till barn under 18 år består ersättningsperioden av 450 ersättningsdagar. Dessa ersättningsdagar förbrukas genom att arbetslöshetsersättning betalas ut för hel eller halv dag. Dagar som den sökande inte får ersättning för, t.ex.

dagar då han eller hon är sjuk eller föräldraledig har något annat förhinder, dras inte av från ersättningsperioden (se avsnitt 18.2.3).

En fördel med detta system är att det kan upplevas som rättvist i och med att varje halv- eller heldag bedöms separat och anses förbrukad då ersättning de facto har utbetalats. Det kan också uppfattas som rättvist att alla arbets sökande får 300 respektive 450 ersättningsdagar.

Nackdelen med detta system är dock, som visats i avsnitt 19.6, att den sökande själv förfogar över dessa 300 respektive 450 dagar. Det innebär att dagarna kan spridas ut under betydligt längre tid än de ca 14 månader som de räcker till om en heltidsarbetslös gör anspråk på ersättning under maximala fem dagar per vecka. Omställningsperioden blir därmed olika lång beroende på hur den sökande väljer att ta ut sina ersättningsdagar. Det gör att tidsgränserna i arbetslöshetsförsäkringen blir otydliga.

Ett annat alternativ är att i stället använda kalendertid som grund för ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen. Det skulle enkelt uttryckt betyda att en sökande har rätt till arbetslöshetsersättning i ett visst antal månader efter det att arbetslösheten har inletts, oavsett hur många – hela eller halva – ersättningsdagar som har förbrukats. I en arbetslöshetsförsäkring baserad på kalendertid skulle en sökande ha rätt till arbetslöshetsersättning i ett visst antal i förväg fastställda månader efter det att arbetslösheten har inträffat, oavsett hur många hela eller halva ersättningsdagar som förbrukas.

Att använda kalendertid skulle tydliggöra att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring och att tiden i arbetslöshet påverkar den sökandes möjlighet att hitta ett nytt arbete.

En övergång till kalendertid skulle lösa de svagheter som dagens ersättningsperiod är behäftad med, men det skulle också innebära en större systemomläggning. Tidsbegränsningen skulle bli densamma för olika typer av hindertid, något som inte är fallet enligt nuvarande regler. Deltidsbegränsningen innebär t.ex. att sökande som har arbete som hindertid har en betydligt kortare omställningstid än sökande som är sjukskrivna på deltid.

Ett tredje alternativ är därför att kombinera de två modellerna så att ersättningsperioden även fortsatt består av 300 respektive 450 ersättningsdagar, men att dessa ska förbrukas inom en viss kalendertid. Det skulle säkerställa att alla sökande som får arbetslöshets-

ersättning har en anknytning till arbetsmarknaden. Dessutom skulle omställningstiden för olika sökande bli mer likartad.

Redan i dag finns flera regler inom arbetslöshetsförsäkringen som anger en ramtid i kalendertid, exempelvis sanktionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Flera tidsgränser i försäkringen uttrycks också i kalendertid snarare än ersättningstid. Det gäller t.ex. arbetsvillkoret, reglerna om överhoppningsbar tid, reglerna om att återknyta till en påbörjad ersättningsperiod, regeln för fullgörande av karens samt regeln för ansökan om ersättning.

Reservationslönen, dvs. den lägsta lön för vilken en sökande kan tänka sig att acceptera en anställning, sjunker i takt med att individen närmar sig utförsäkring. På så sätt ökar utflödet från arbetslöshet när individen närmar sig den tidpunkten. Ersättningsperioden bör inte vara alltför kort, eftersom det skulle försämra det faktiska stödet och övervältra kostnaderna på kommunerna. Den bör dock inte heller vara för lång, eftersom det skulle kunna försvaga sökaktiviteten bland långtidsarbetslösa.

Utifrån forskningsresultaten (se avsnitt 19.6) går det inte att dra några säkra slutsatser om hur lång en optimal ersättningsperiod är. Att ta ställning till hur lång ersättningsperioden bör vara innefattar därför en politisk avvägning. Inom arbetslöshetsförsäkringen finns redan i bestämmelserna om överhoppningsbar tid en sådan avvägning av hur länge en sökande kan vara borta från arbetsmarknaden och ändå anses ha en förankring på arbetsmarknaden. Kommittén anser därför att det är det rimligt att knyta tiden inom vilken ersättningsperioden ska förbrukas till bestämmelserna om överhoppningsbar tid. Det innebär att ersättning lämnas endast för dagar som förbrukas inom fem år, räknat från och med den dag för vilken ersättning först lämnades.

20.6 Sökområde – 100-dagarsregeln

Kommitténs förslag: 100-dagarsregeln återinförs i arbetslöshetsförsäkringen.

Skälen till förslaget: Under 2001–2007 fanns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) en bestämmelse som innebar att en sökande under de första 100 ersättningsdagarna i en ersättnings-

period fick begränsa sig till att söka lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet, dvs. inom de yrken han eller hon hade erfarenhet av och kompetens för. Möjligheten att begränsa sökandet under de första 100 dagarna gällde dock inte om en sökande påbörjat en ny ersättningsperiod i direkt anslutning till den föregående perioden.

Införandet av 100-dagarsregeln motiverades med att det i inledningsskedet är rimligt och samhällsekonomiskt motiverat att den arbetssökande, om han eller hon så önskar, ges möjlighet att söka lämpliga arbeten inom det egna närområdet och inom de yrken han eller hon har erfarenhet av och kompetens för. Efter 100 ersättningsdagar, motsvarande drygt fem månaders obruten arbetslöshet, skulle den arbetssökande vara beredd att vidga sitt sökområde såväl yrkesmässigt som geografiskt. Med att utöka sitt sökområde geografiskt avsågs huvudsakligen att inte längre avgränsa sökandet till arbeten inom pendlingsavstånd. Den arbetssökande skulle således efter de första 100 ersättningsdagarna i ersättningsperioden utvidga sitt sökområde till att avse alla de arbeten som kunde anses lämpliga för honom och henne³⁹.

100-dagarsregeln avskaffades 2007. Borttagandet motiverades med att sannolikheten att hitta ett nytt arbete minskar med tiden i arbetslöshet och att det därför är viktigt att den som är arbetslös hittar ett nytt arbete så snart som möjligt. Möjligheten att begränsa sitt sökområde yrkesmässigt och geografiskt under de 100 första dagarna i ersättningsperioden ansågs strida mot dessa överväganden. Genom tillämpning av bestämmelserna om lämpligt arbete var det dock, enligt regeringens bedömning, möjligt att även fortsättningsvis ta hänsyn till alla individers olika förutsättningar. Regeringen förutsatte att IAF beaktar ILO-konventionerna när den utfärdar bestämmelser om vad som är lämpligt arbete.⁴⁰

2011 tillkännagav riksdagen för regeringen som sin mening vad arbetsmarknadsutskottet anfört om att regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag som ger arbetslösa rätt att begränsa sitt arbetssökande under de första 100 dagarna⁴¹. Utskottet menade att borttagandet av 100-dagarsregeln medfört att förutsättningarna

³⁹ Prop. 1999/2000:139.

⁴⁰ Prop. 2006/07:89.

⁴¹ Bet. 2010/11:AU9; rskr. 2010/11:279.

för att söka efter ett lämpligt arbete som motsvarar den sökandes utbildningsnivå och kompetens blivit sämre.

Kommittén är medveten om att sannolikheten att hitta ett nytt arbete minskar med tiden i arbetslöshet och att det därför är viktigt att den som är arbetslös hittar ett nytt arbete så snart som möjligt. En 100-dagarsregel kan dock i vissa fall fungera som trygghet och stöd för arbetssökande i ett inledande skede. De kan då koncentrera sig fullt ut på att söka sådana arbeten inom pendlingsavstånd som bäst svarar mot deras kompetens. Ett återinförande av 100-dagarsregeln skulle också leda till att kraven på sök område i ett inledningsskede blir tydligare och mera förutsägbara för den enskilde. Likaså kan en sådan bestämmelse underlätta för Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna att tillämpa bestämmelserna om lämpligt arbete. På så sätt förbättras också förutsättningarna för likabehandling av ersättningsökande inom arbetslöshetsförsäkringen.

Varken vid införandet eller vid avskaffandet har redovisats några beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av 100-dagarsregeln. Kommittén ser för sin del inte heller att det är möjligt att göra några sådana preciserade konsekvensberäkningar. Ett återinförande av 100-dagarsregeln torde dock inte få annat än ringa betydelse för statens utgifter. Kommittén bedömer alltså ett återförande på sin höjd kan leda till marginellt ökade kostnader för arbetslöshetsförsäkringen.

Mot den anförda bakgrunden föreslår kommittén att det införs en bestämmelse om att en sökande under de första 100 ersättningsdagarna i en ersättningsperiod får begränsa sig till att söka lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet, dvs. inom de yrken han eller hon har erfarenhet av och kompetens för. Möjligheten att begränsa sökandet under de första 100 dagarna ska dock inte gälla om en sökande påbörjat en ny ersättningsperiod i direkt anslutning till den föregående perioden.

20.7 Ny deltidbegränsning

Kommitténs förslag: Dagens deltidbegränsning ersätts med en begränsning som innebär att till en person som utför eller deklarerar deltidarbete lämnas ersättning under sammanlagt längst 60 veckor för varje ersättningsperiod.

Skälen till förslaget: Möjligheten att uppbära arbetslöshetsersättning på deltid motiveras med att det stimulerar till arbete, dvs. det är bättre att arbeta lite än att inte arbeta alls. Deltidarbete kan dessutom vara en språngbräda tillbaka till arbetsmarknaden. Den som arbetar deltid håller kontakten med arbetsmarknaden och upprätthåller på så sätt sin kompetens och sitt arbetsutbud. Den som arbetar deltid får möjlighet att pröva om deltidarbetet kan leda vidare till ett heltidsarbete. Samtidigt finns det negativa effekter som uppstår därför att deltidarbetet kan verka återhållande på arbetsökandet och förhindra övergång till heltidsarbete. Detta motiverar att antalet deltid dagar ska vara begränsat.

Nästan alla typer av begränsningar av antalet deltid dagar har bieffekter. Beroende på hur begränsningen utformas leder den antingen till övergång till heltidsarbetslöshet när den som når begränsningen tvingas välja mellan deltidarbete och heltidsarbetslöshet, eller så leder begränsningen till fortsatt deltidarbete under andra anställningsförhållanden. En deltidbegränsning bör därför vara utformad så att den i så hög grad som möjligt tar till vara på de positiva effekterna men samtidigt minimerar de negativa effekterna av begränsningen.

Motivet till att införa den nu gällande och även tidigare deltidbegränsningar har varit att förhindra orimligt lång tid med arbetslöshetsersättning på deltid. Utformningen av dagens begränsning har dock lett till för kort omställningstid för dem som arbetar i liten omfattning. Mot bakgrund av det bör 75-dagarsbegränsningen ersättas med en begränsning som innebär att en arbetssökande kan få deltid ersättning under längst 60 veckor för varje ersättningsperiod. En sådan begränsning innebär dels att omställningstiden blir lika lång för samtliga deltidarbetslösa oavsett omfattning på deltidarbetet. Omställningstiden med deltidarbete blir dessutom lika lång som omställningstiden för en person som är arbetslös på

heltid, eftersom det motsvarar den tid det tar att förbruka 300 ersättningsdagar vid heltidsarbetslöshet.

Precis som med nuvarande regler kommer den som når begränsningen i normalfallet att ha ersättningsdagar kvar som enbart kan tas ut vid hel arbetslöshet och får då välja hel arbetslöshet eller deltidarbete. När en omställningstid på 60 veckor har gått utan att deltidarbetet lett till ett heltidsarbete är det dock rimligt att anta att chansen att få ett heltidsarbete faktiskt kan öka om arbetsökandet istället sker på heltid.

Förslaget innebär att de som arbetar mycket möter begränsningen tidigare än i dag. En person som arbetar fyra dagar i veckan kommer att få deltidsersättning under 60 i stället för 75 veckor. Den som arbetar ca 3,7 dagar i veckan når deltidsbegränsningen på samma tid som i dag. De som arbetar mindre kommer att kunna få deltidsersättning under längre tid än i dag. Bland dem som arbetar mycket är sannolikheten att lämna försäkringen för att leva på deltidarbetet hög när begränsningen nås. Bland dem som arbetar lite är sannolikheten att övergå i hel arbetslöshet tvärt om hög. Förslaget innebär därför minskat uttag av heltidsersättning både genom att de som arbetar lite får möjlighet att arbeta deltid under längre tid, men också genom att de som arbetar mycket lämnar försäkringen tidigare än med dagens begränsning. Den stora fördel som dagens begränsning har när det gäller att förhindra orimligt lång tid med ersättning för dem som arbetar förhållandevis mycket uppnås i ännu större utsträckning med denna begränsning än den nu gällande.

21 Utvecklingsmöjligheter för en trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring

21.1 En modell för en uthållig arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen innehåller ett antal viktiga målkonflikter där olika aktörer historiskt gjort olika avvägningar och förmodligen i olika delar kommer att göra så även i framtiden. Som konstaterats i kapitel 4 är dock förutsättningarna bättre i dag än på lång tid att sträva efter en bred uppgörelse om det ekonomiska arbetslöshetsstödet, som också inkluderar parterna på arbetsmarknaden. Syftet med detta kapitel är att bidra till en sådan utveckling genom att gå igenom ett antal olika möjliga vägar till förändring. Kommittén har inte tagit ställning för eller emot dessa olika utvecklingsmöjligheter, men bedömer att genomgången på ett konstruktivt sätt kan bidra till en fortsatt och fördjupad diskussion om arbetslöshetsförsäkringens utformning.

21.2 Administration av arbetslöshetsförsäkringen

21.2.1 Huvuddragen i en alternativ administrationsmodell

Kommitténs bedömning: Det kan övervägas att en statlig myndighet administrerar den allmänna grundförsäkringen. Det bör då finnas möjlighet för den statliga myndigheten att genom avtal för en viss bestämd tid överlämna till en arbetslöshetskassa att administrera den allmänna grundförsäkringen för sina medlemmar. Till myndigheten kan knytas ett partssammansatt råd. Myndigheten kan även få i uppdrag att administrera aktivitetsstödet.

Skälen för kommitténs bedömning: Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till stor del genom socialavgifter som baseras på skattepliktiga förvärvsinkomster. Alla som arbetar och betalar skatt är med andra ord med och betalar för arbetslöshetsförsäkringen. Som kommittén har konstaterat i avsnitt 19.2 kan därför arbetslöshetsförsäkringen till stor del ses som obligatorisk när det gäller finansieringssidan. På förmånssidan bygger dock tillhörighet till den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen på medlemskap i eller anslutning till arbetslöshetskassor. Rätt till ersättning från inkomstbortfallsförsäkringen har med andra ord bara den som är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa. Dessa föreningar styrs och förvaltas av medlemsvalda stämooombud och styrelser som väljs av föreningsstämman. Tillhörighet till grundförsäkringen bygger däremot inte på medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa. Rätt till ersättning från grundförsäkringen har den som, utan att vara medlem i eller ansluten till en kassa, uppfyller övriga villkor för ersättning. I denna mening kan grundförsäkringen sägas vara allmän eller obligatorisk, inte bara i fråga om finansieringen utan också på förmånssidan. Kassorna administrerar dock även grundförsäkringen för sina medlemmars räkning. Administrationen av grundförsäkringen för dem som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa sköts av den kompletterande arbetslöshetskassan.

Ett sätt att tydligt synliggöra grundförsäkringens obligatoriska karaktär på förmånssidan skulle kunna vara att en statlig myndighet tar över rollen att administrera grundförsäkringen. Myndigheten tar alltså över den kompletterande arbetslöshetskassans uppgift att administrera grundförsäkringen för dem som inte är med i någon arbetslöshetskassa. Arbetslöshetskassorna administrerar den frivilliga försäkringen. Det innebär att myndigheten som utgångspunkt prövar rätten till ersättning enligt grundförsäkringen samt beräknar och betalar ut denna. Till medlemmar som också är berättigade till ersättning från den frivilliga försäkringen, beräknar och betalar arbetslöshetskassan ut mellanskillnaden mellan ersättning från grundförsäkring respektive frivillig försäkring. Det ska dock finnas möjlighet för myndigheten att genom avtal för bestämd tid överlämna till arbetslöshetskassor att administrera grundförsäkringen i fråga om sina medlemmar. I det fall kassan genom avtal har övertagit administrationen av grundförsäkringen betalar den ut hela beloppet, dvs. ersättning enligt både grundförsäkringen och den

frivilliga försäkringen till den som är berättigad till detta. Arbetslöshetskassorna ges samtidigt möjlighet att effektivisera sin administration genom att de kan överlåta till den statliga myndigheten att verkställa utbetalningar av ersättning som kassorna har beslutat. Beslut om rätt till ersättning och ersättningens storlek (myndighetsutövningen) ligger dock i detta fall kvar hos arbetslöshetskassorna.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) utövar även fortsättningsvis tillsyn över både den allmänna grundförsäkringen och den frivilliga försäkringen. Vidare kan IAF förse den statliga myndigheten med underlag för dess bedömningar av förutsättningarna för att överlåta till arbetslöshetskassor att administrera den allmänna grundförsäkringen för sina medlemmar.

Partssammansatt råd

Till myndighetens administration av grundförsäkringen kan knytas ett råd med företrädare för myndigheten, arbetslöshetskassorna samt andra berörda statliga myndigheter som t.ex. IAF. Rådet ska följa utvecklingen inom arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten får överlämna till rådet att besluta i ärenden om arbetslöshetsersättning, om det är av vikt för att främja en enhetlig rättstillämpning. Rådet kan också få i uppgift att yttra sig till IAF och allmän förvaltningsdomstol i ärenden som rör tillämpningen av lagstiftningen om arbetslöshetsförsäkring. Vidare kan rådet få i uppdrag att rapportera till regeringen eller IAF om rådet uppmärksammar behov av ändringar i regelverket.

Administration av aktivitetsstödet

Ytterligare en uppgift för myndigheten kan vara att administrera aktivitetsstödet. Detta skulle ytterligare förbättra möjligheterna att via bl.a. rådets verksamhet verka för enhetlighet inom de olika formerna av offentligt ekonomiskt stöd vid arbetslöshet.

21.2.2 Arbetslöshetskassornas uppdrag

Kommitténs bedömning: Kommittén vill inte utesluta att arbetslöshetskassors verksamhet i en framtid skulle kunna utvidgas till att omfatta även administration av olika former av kompletterande ersättningar vid arbetslöshet. En modell som kan övervägas för framtiden är att arbetslöshetskassor ges möjlighet att bedriva verksamhet som underlättar för deras medlemmar att få arbete.

Skälen för kommitténs bedömning: I dag består arbetslöshetskassornas uppgifter enbart i att administrera försäkringen, bl.a. genom prövning av ansökningar, beslut om arbetslöshetsersättning och utbetalning av ersättning. Detta följer av 6 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Regeringen får emellertid enligt lagrummet medge att en arbetslöshetskassa utvidgar sitt uppdrag, om det finns särskilda skäl. Enligt förarbetena till motsvarande äldre lagbestämmelse har dispensmöjligheten införts därför att funnits ett behov av att kunna utnyttja arbetslöshetskassornas administrativa apparat för utbetalningar av speciella former av ersättning vid arbetslöshet¹.

Kompletterande ersättningar vid arbetslöshet

Arbetslöshetskassornas uppdrag torde alltså redan med stöd av gällande regler kunna utvidgas till att omfatta administrationen av olika former av kompletterande ersättningar. Kravet på särskilda skäl innebär givetvis att dispens kan meddelas först efter en noggrann prövning av dels om den kompletterande utbetalningsverksamheten är förenlig med kassans övriga uppgifter, dels kassans förutsättningar att sköta verksamheten. Kommittén vill dock inte utesluta att arbetslöshetskassors verksamhet på så sätt i en framtid skulle kunna utvidgas till att omfatta även administration av olika former av kompletterande ersättningar vid arbetslöshet.

¹ Prop. 1973:56.

Verksamhet som underlättar för medlemmar att få arbete

Inflödet i den medlemsbaserade delen av försäkringen styrs av situationen på arbetsmarknaden, statligt reglerade villkor samt enskildas benägenhet att bli medlemmar. Arbetslöshetskassorna har inte heller något direkt inflytande över utflödet ur försäkringen, eftersom även detta beror på arbetsmarknadsläget och regleringen av ersättningsperiodens längd. Arbetslöshetskassan förfogar dock över bedömningen av vad som är att anse som ett lämpligt arbete, något som i viss mån kan påverka antalet ersättningsdagar per ersättningstagare.

Arbetslöshetskassornas uppbyggnad med medlemmar som är verksamma inom respektive verksamhetsområde samt valda stämmoombud och styrelseledamöter från branscher inom deras verksamhetsområden bidrar till kännedomen om förhållandena inom dessa delar av arbetsmarknaden hos arbetslöshetskassorna. Det kan gälla såväl anställnings- och arbetsvillkor som sysselsättningsmöjligheter. Arbetslöshetskassornas uppbyggnad och organisation ger dem dessutom möjlighet till inblick i situationen för både enskilda medlemmar och olika medlemsgrupper inom deras verksamhetsområden. Det kan t.ex. handla om grupper knutna till vissa typer av företag eller i vissa delar av landet.

Denna bransch-kännedom skulle kunna tillvaratas genom att öppna möjligheten för arbetslöshetskassorna att bedriva verksamhet som underlättar för deras arbetslösa medlemmar att få arbete. Det skulle t.ex. kunna handla om att motivera och stödja arbetslösa medlemmar i sökandet efter ett nytt arbete, att utifrån sin bransch-kännedom informera om läget på arbetsmarknaden, att arrangera kurser och att tillhandahålla utbildningar. En arbetslöshetskassa skulle vidare kunna upprätta en databas över sina arbetslösa medlemmar där arbetsgivare kan söka efter potentiella medarbetare. Givetvis krävs då att detta är förenligt med de krav som följer av personuppgiftslagstiftningen.

En effekt av att utöka uppdraget vore att arbetslöshetskassornas kontrollfunktion förstärks. Redan i dag är det arbetslöshetskassan som fattar beslut om sanktioner om en sökande som bryter mot villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Ett sådant beslut kan initieras av information från Arbetsförmedlingen eller på arbetslöshetskassans eget initiativ. Om arbetslöshetskassan bedriver arbets-

förmedlande verksamhet får den en direkt inblick i om en arbetslös medlem inte medverkar i föreslagna insatser, något som är viktigt för kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen.

Å andra sidan förväntas arbetsökande, enligt nuvarande regler, söka alla lediga jobb, dvs. även utanför sin egen branschtillhörighet. Det kan finnas risk för en viss inlåsnings-effekt om en arbetslöshetskassa i alltför stor utsträckning koncentrerar insatserna till den bransch som den är knuten till genom sitt verksamhetsområde. Hur stor den faktiska branschkännedomen är torde också variera mellan olika arbetslöshetskassor beroende på bl.a. verksamhetsområdets omfattning.

Ett utökat uppdrag skulle också behöva vägas mot vikten av en tydlig ansvarsfördelning i förhållande till Arbetsförmedlingen och kompletterande aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Det behöver också övervägas hur kompensationsystem ska utformas för att skapa drivkrafter för att ge stöd även till de grupper av arbetsökande som har svårast att hitta ett nytt arbete. I annat fall finns det en risk för att dessa personer blir Arbetsförmedlingens ansvar.

21.2.3 Förtydligade associationsrättsliga bestämmelser för arbetslöshetskassor

Kommitténs bedömning: Vid utvecklade uppgifter för arbetslöshetskassorna är det angeläget att det inte uppstår onödiga oklarheter om hur arbetslöshetskassorna då kommer att fungera. Associationsrättsliga bestämmelser, som styr kassornas organisation, kan då ytterligare behöva förtydligas.

Skälen för kommitténs bedömning: Vid utvecklade uppgifter för arbetslöshetskassorna kommer de att få en ännu viktigare arbetsmarknadspolitisk roll. I det perspektivet är det angeläget att de associationsrättsliga bestämmelserna, som styr kassornas organisation, är så tydliga, att det inte uppstår onödiga oklarheter om hur arbetslöshetskassorna då kommer att fungera. I det följande diskuteras några olika områden där sådana reformer kan vara aktuella inom ramen för de utvecklingsmöjligheter som diskuterats i de föregående avsnitten.

Regler för hur arbetslöshetskassors verksamhet upphör

Utöver bestämmelserna i 82–84 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) om fusion av arbetslöshetskassor på frivillig väg finns inte några regler för hur arbetslöshetskassor upphör.

I äldre lagstiftning fanns bestämmelser om konkurs, likvidation och upplösning av en arbetslöshetskassa. Dessa upphörde emellertid att gälla 1992.² Upphävandet motiverades med att rätten till arbetslöshetsersättning är lagstadgad och kvarstår även om arbetslöshetskassan skulle tänkas gå i konkurs. Vidare angavs att en arbetslöshetskassa inte heller har gått i konkurs eller behövt upphävas eller likvideras. Det hänvisades också till att det införts ett nytt system för finansiering av arbetslöshetsförsäkringen innebärande att kassorna inte längre behövde avsätta medel i särskilda fonder utan att kassorna i stället får statsbidrag för hela den utbetalade ersättningen. Genom den nya statsbidragskonstruktionen ansågs det uteslutet att en arbetslöshetskassa skulle kunna gå i konkurs. Härutöver konstaterades att allmänna konkursrättsliga regler enligt konkurslagen (1987:672) är tillämpliga.³

I anslutning till dessa reformer kompletterades befintliga bestämmelser om fusion av arbetslöshetskassor på frivillig grund med ett modifierat fusionsförfarande. Om en arbetslöshetskassa önskade upplösas genom fusionsavtal men inte kunde komma överens med annan arbetslöshetskassa om hur detta skulle gå till, skulle Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) fatta beslut om fusionen. En arbetslöshetskassa skulle upplösas genom fusion om kassans medlemsantal gått ned under det minsta antal, som enligt lag eller stadgar skulle gälla för kassan eller om det förelåg annat särskilt skäl. Beslut om fusion och hur den skulle gå till fattades av AMS, och beslutet skulle kunna överklagas hos regeringen av berörda arbetslöshetskassor.⁴

Förslaget om det modifierade fusionsförfarandet var avsett för det teoretiska fallet att enighet om en fusion inte kan uppnås.⁵ Det hölls därför för troligt att fusion genom avtal även fortsättningsvis

² SFS 1991:744.

³ Prop. 1990/91:160.

⁴ Prop. 1990/91:160.

⁵ Prop. 1990/91:160.

skulle kunna genomföras utan komplikationer och utan motsättningar mellan berörda arbetslöshetskassor och fackförbund.

LAK, som trädde i kraft 1998, innehåller inga motsvarande bestämmelser om modifierat fusionsförfarande. Bestämmelserna togs inte in i lagen på inrådan av till Lagrådet, som bl.a. anförde att arbetslöshetskassorna i princip utgör privaträttsliga objekt som till en del finansierar sin verksamhet med medlemsavgifter. Lagrådet fann det tveksamt att AMS utan närmare grunder angivna av riksdagen tilläggs befogenhet att fatta beslut som skulle kunna innebära att staten tvångsvis disponerar över medlemmarnas medel. Med hänsyn till de sinsemellan mycket olika situationer som kan uppstå saknade Lagrådet underlag för att föreslå mer detaljerade regler. Lagrådet föreslog därför att de aktuella bestämmelserna skulle tas bort ur lagförslaget. Skulle det mot förmodan inträffa en situation där det är nödvändigt att genomföra en fusion tvångsvis ansåg Lagrådet den enda möjliga lösningen vara att lagstifta särskilt för det fallet.⁶

Sedan 2007 har regeringen genom bestämmelsen i 93 a § LAK möjlighet att besluta om bidrag till arbetslöshetskassor för andra ändamål än arbetslöshetsersättning. Regeringen får därigenom t.ex. möjlighet att besluta om extra statsbidrag till en kassa som har höga administrationskostnader per medlem. I ett särskilt beslut (A2009/2009/AE) har regeringen bestämt principerna för beräkning av bidraget. Möjligheten tillkom i samband med att systemet med utjämningsbidrag togs bort.

Att staten skulle utställa en ovillkorlig finansiell garanti för arbetslöshetskassors överlevnad framstår inte som lämpligt av hänsyn till både statsfinanser och intresset av att undvika att försvåra strukturomvandlingar inom arbetslöshetskassornas områden. Införandet av möjligheten för regeringen att betala ut extra statsbidrag till arbetslöshetskassor kan dock ses som uttryck för att det inte helt går att utesluta att en arbetslöshetskassa skulle kunna gå i konkurs, även om riskerna naturligtvis kan variera över tid. Det kan inte heller helt uteslutas att en arbetslöshetskassas verksamhet upphör av något annat skäl än obestånd. Exempelvis kan det handla om att dess verksamhet minskat i omfattning så att den inte längre kan fungera som arbetslöshetskassa på det sätt som förutsätts av lagstiftaren eller att den saknar behöriga företrädare.

⁶ Prop. 1996/97:107, bil 5.

I ett utvecklingsperspektiv finns det skäl att komplettera den associationsrättsliga lagstiftningen om arbetslöshetskassor med uttryckliga regler för hur arbetslöshetskassor upphör i andra situationer än vid frivillig fusion.

Konsekvenserna av att en arbetslöshetskassa upphör att betala ut arbetslöshetsersättning

En arbetslöshetskassa kan upphöra med sin verksamhet att betala ut arbetslöshetsersättning på grund av att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen beslutat att arbetslöshetskassan inte ska ha rätt till statsbidrag för utbetalning av arbetslöshetsersättning eller av annan anledning. I sådana lägen kan det finnas enskilda som enligt lag är berättigade till sådan ersättning, men som inte får ut någon ersättning från kassan.

Personer som är berättigade till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen, kan då försöka att omedelbart få träda in i en annan arbetslöshetskassa. Om han eller hon vinner inträde i en annan kassa, får denne tillgodoräkna sig tid som medlem eller ansluten i den tidigare kassan för att uppfylla såväl medlems- som arbetsvillkor, se 8 § och 12 § tredje stycket andra meningen lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). För det fall att det är den kompletterande arbetslöshetskassan som upphör med att betala ut ersättning finns dock ingen annan kassa att vända sig till för dem som inte varit anslutna och därför endast är berättigade till ersättning enligt grundförsäkringen. Anslutna till den kompletterande arbetslöshetskassan som inte uppfyller kravet i någon annan kassas stadgar på arbete inom kassans verksamhetsområde har inte heller någon annan kassa att vända sig till i denna situation (34 § LAK).

De som anser sig ha lidit skada i form av utebliven arbetslöshetsersättning på grund av att en kassa upphört med att betala ut arbetslöshetsersättning, torde enligt dagens ordning vara hänvisade till att rikta skadeståndsanspråk mot staten. Sådana anspråk handläggs enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Anspråken prövas ofta i första hand av Justitiekanslern och eventuellt skadestånd betalas ut från det anslag som riksdagen anvisar i statsbudgeten och som disponeras av Arbetsförmedlingen.

I ett utvecklingsperspektiv kan det finnas anledning att överväga alternativa handläggningsordningar som gör det möjligt att hantera sådana anspråk under former som mer stämmer överens med handläggningen av ordinära ärenden om arbetslöshetsersättning.

Bestämmelser om nullitet

Reglerna i LAK om klander, dvs. möjligheten att väcka talan vid domstol mot stämmobeslut, skiljer sig i ett betydelsefullt avseende från reglerna som gäller för andra associationsformer. Det finns nämligen inte några bestämmelser om nullitet. Med nullitet avses att beslut som är behäftade med grova brister blir utan rättsliga konsekvenser. Om ett beslut är en nullitet, behöver det inte ogiltigförklaras av domstol eftersom det ändå är utan rättsliga konsekvenser. I t.ex. aktiebolag och ekonomiska föreningar gäller att särskilt allvarliga överträdelser av skyddsreglerna för aktieägare respektive medlemmar leder till att fattade beslut blir associationsrättsliga nulliteter, dvs. de får inte verkställas och omfattas inte av klanderpreskription.⁷

Om talan mot ett beslut som är felaktigt inte förs inom tre månader förfaller enligt 62 § LAK rätten att föra talan. Beslutet ska därmed anses vara korrekt fattat.⁸ I förarbeten till den äldre motvarigheten till 62 § LAK har angetts att nullitetsverkan följer av allmänna rättsgrundsatser och därför inte behöver lagfästas för att gälla. Med hänsyn till den fortlöpande tillsyn av arbetslöshetskassornas verksamhet som tillsynsmyndigheten bedriver har det inte heller ansetts föreligga något behov av att i lag bekräfta principen.⁹

Kommittén anser att det i ett utvecklingsperspektiv bör övervägas att lagfästa bestämmelser om nullitetsverkan för att uppnå tydlighet kring att särskilt allvarliga överträdelser av skyddsregler för arbetslöshetskassans medlemmar inte omfattas av klanderpreskription.¹⁰

⁷ Enligt 7 kap. 17 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar är t.ex. ett fall av nullitet att kallelse till bolagsstämman inte har skett (tredje stycket punkt 3).

⁸ Nial, H (1934).

⁹ Prop. 1990/91:160.

¹⁰ Ett exempel på en sådan allvarlig överträdelse kan vara att föreningsstämma hålls utan att alla ombud kallats – dvs. ingen lagenlig stämma hållits, men beslut ändå fattats. Även beslut som fattats vid en sådan icke lagenlig föreningsstämma ska då registreras av IAF när klanderpreskription har inträtt, såvida de inte ska betraktas som nulliteter.

Ansvarsregler för styrelseledamöter m.fl.

Det finns inga ansvarsregler för arbetslöshetskassans styrelse i LAK, men regelverket tycks ändå utgå från att sådana regler finns. Av 79 § följer att revisorerna ska uttala sig om huruvida ansvarsfrihet för styrelseledamöterna borde beviljas och av 55 § andra stycket punkt 2 framgår att ett ombud inte får rösta i fråga om skadeståndsansvar eller annan talan mot vederbörande. I äldre rätt fanns ansvarsregler för bl.a. styrelseledamöter och kassaföreståndare som var modellerade på motsvarande regler för ekonomiska föreningar. Dessa upphörde emellertid att gälla 1992.¹¹ Anledningen till detta var att bestämmelserna aldrig tillämpats. Allmänna rättsgrundsatser om skadestånd i liknande situationer skulle utgöra ett tillräckligt skydd för en eventuell skadelidande. Det fanns därför inte anledning att ha kvar speciella regler för arbetslöshetskassor i dessa fall. På samma sätt som för ideella föreningar borde dessa frågor överlämnas åt den allmänna skadeståndsrätten att lösa.¹²

Kommittén anser att det i ett utvecklingsperspektiv är önskvärt att det förtydligas i lag vilka ansvarsregler som gäller för styrelsen, kassaföreståndaren och andra ledningsorgan.

¹¹ SFS 1991:744.

¹² Prop. 1990/91:160.

DEL 6

Bättre försäkringsskydd
för vissa grupper

22 Studerande och trygghetssystemen

22.1 Bakgrund

22.1.1 Uppdraget rörande studerande

Enligt direktiven ska kommittén analysera och pröva möjligheterna att utveckla samhällets samlade insatser för återgång i arbete eller studier genom organisations- och strukturförändringar.¹ Syftet ska bl.a. vara att ur ett service- och kontrollperspektiv få ett effektivt och ändamålsenligt system. Bakgrunden till detta är, enligt direktiven, att ansvaret för att minska utanförskapet och ge stöd för återgång i arbete är fördelat på flera. Detta kan förhindra en effektiv rehabilitering eftersom varje instans har sina mål och uppdrag som kan leda till motstridiga prioriteringar eller att rehabiliteringen uteblir. Studerande nämns, tillsammans med arbetslösa och sjuk-skrivna, som exempel på grupper där rehabiliteringsansvaret är delat mellan flera myndigheter. I arbetet med att utveckla samhällets stöd för återgång i arbete eller studier ska kommittén också se över hur rehabiliteringsansvaret för personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI) kan tydliggöras.²

Ett annat av kommitténs uppdrag är att analysera och överväga om det behövs ytterligare förtydliganden av begreppen arbetsförmåga och sjukdom, två centrala begrepp i sjukförsäkringen som ligger till grund för bedömning av rätt till ersättning. Kommittén ska överväga om det behövs förtydliganden av vilka krav på omställning som bör ställas på den försäkrade innan rätten till ersättning kan prövas. Här pekas vidare ut att kommittén ska analysera

¹ Dir. 2010:48.

² Studerande kan, men måste inte, vara personer som saknar SGI.

och föreslå regler för hur arbetsförmåga respektive studieförmåga ska kunna kombineras.

Enligt direktiven ska kommittén vidare utreda och föreslå nya regler för det inkomstunderlag som ska användas för beräkning av olika dagersättning inom socialförsäkringen. Det anges att kommittén, vid utformningen av reglerna, särskilt ska beakta de skyddsvärda situationer som kan finnas för bl.a. studerande.

Inom arbetslöshetsförsäkringen nämns studerande i samband med utformningen av en obligatorisk försäkring. Studerande anges som ett exempel på en grupp som har ett begränsat behov av försäkring av sina arbetsinkomster eftersom de har sin huvudsakliga försörjning från annat håll.

22.1.2 Nuvarande regelverk för studerande

Nuvarande regelverk för försäkringsskyddet inom studiemedelssystemet

Inom studiemedelssystemet finns sedan 1975 ett särskilt försäkringsskydd som ger en studerande rätt att behålla sina studiemedel under sjukdom, trots att han eller hon inte bedriver studier. Det gäller under förutsättning att (vid studier i Sverige) Försäkringskassan eller (vid studier utomlands) Centrala studiestödsnämnden (CSN) bedömer att den studerande är helt oförmögen att studera. Det finns ingen gräns för hur länge rätten att behålla studiemedlen gäller. Vid sidan av försäkringsskyddet inom studiemedelssystemet finns det särskilda regler för studerande inom sjukförsäkringen, se nedan.

En studerande som fått sin sjukperiod godkänd av Försäkringskassan har under vissa förutsättningar rätt till studiemedel under sjukdom. För att få behålla studiemedlen under sjukdom krävs enligt studiestödsförordningen (2000:655) att den studerande är *helt* oförmögen att studera på grund av sjukdom. Det är alltså inte möjligt att vara sjuk på deltid och studera på deltid med bibehållen heltidsersättning inom studiemedelssystemet. En studerande som endast är partiellt studieoförmögen kan inte få studiemedel under sjukdom, dvs. för den tid han eller hon är delvis sjukskriven (3 kap. 24 § studiestödslagen [1999:1395] och 3 kap. 28 § studiestödsförordningen [2000:655]). I sådana fall lämnas ordinarie studiemedel

endast i den omfattning studier faktiskt bedrivs. Den som studerar med studiemedel och blir partiellt sjukskriven kan inte heller få sjukpenning från Försäkringskassan för den del som personen inte studerar. En person som studerar på exempelvis 75 procent och som bedöms helt studieoförmögen har rätt till studiemedel under sjukdom i den omfattning som den studerande skulle ha studerat med studiemedel, dvs. 75 procent, om han eller hon varit frisk.

Enligt 3 kap. 28 § studiestödsförordningen ska studerande anmäla till Försäkringskassan om de på grund av sjukdom blir helt oförmögna att bedriva studier. Försäkringen, som lämnas på heder och samvete, ska vara skriftlig och innehålla uppgifter om sjukdomen, hur studierna bedrivs och en egen bedömning av studieförmågan (12 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter [RFFS 1998:13] om kontroll i sjukpenningärenden och ersättning för merutgifter vid resa till och från arbetet, m.m.). Den studerande ska ge in ett läkarintyg till Försäkringskassan för att styrka nedsättning av studieförmåga på grund av sjukdom senast från och med den fjortonde dagen efter sjukanmälningdagen (13 § RFFS 1998:13). Försäkringskassan får endast godkänna en sjukperiod som avser tid fr.o.m. tidigast sju dagar före det att anmälan har gjorts. Om den studerande har varit förhindrad att göra en anmälan eller om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan dock även godkänna tid i en sjukperiod dessförinnan, se 3 kap. 30 § första stycket studiestödsförordningen. Vid studier utomlands gäller att den studerande ska anmäla uppehåll som är sju dagar eller längre på grund av sjukdom till CSN (14 kap. 2 § första stycket CSN:s föreskrifter och allmänna råd [CSNFS 2001:1] om beviljning av studiemedel).

Om sjukperioden överstiger 30 dagar ingår det även i försäkringsskyddet inom studiemedelssystemet att lånedelen, om den studerande utnyttjar denna, kan skrivas av fr.o.m. den 31:a sjukdagen till sjukperiodens slut. Det betyder att studielån för den del av en sjukperiod som följer efter 30 dagar inte behöver betalas tillbaka. När CSN bedömer att det finns grund för att skriva av studielån fattas ett särskilt avskrivningsbeslut. Av beslutet, som skickas till låntagaren, framgår att avskrivning har gjorts, för vilken period och med vilka belopp. Majoriteten av dessa ärenden administreras helt maskinellt. Övriga ärenden hanteras av handläggare som då gör slumpvisa kontroller av de studerandes studieresultat under sjukperioden. Om den studerande har tagit poäng

eller motsvarande under sjukperioden har den studerande inte oavbrutet varit helt oförmögen att bedriva studier och CSN har därmed vissa möjligheter att neka avskrivning.³ Enligt CSN är denna kontroll varken är fullständig eller särskilt omfattande⁴.

En studerande som har fått studiemedel under sjukdom anses enligt praxis hos CSN inte ha utnyttjat sina studiemedelsveckor under den tid han eller hon varit sjuk. Detta grundar sig i att CSN har meddelat allmänna råd (Allmänna råd till 3 kap. 8 § studiestödslagen, införda i 5 kap. CSNFS 2001:1) som säger att veckor då den studerande har fått studiemedel med stöd av regelverket för studiemedel under sjukdom inte ska medräknas när bestämmelserna om längsta tid med rätt till studiemedel ska tillämpas. Den studerande kan med andra ord med studiemedel läsa om det antal veckor som sjukperioden pågått. CSN skickar inte ut något beslut till den studerande om att veckor har räknats bort eller varför, med det framgår på hans eller hennes personliga sidor på CSN:s hemsida.

Det är CSN som beslutar om den studerande ska få behålla studiemedel under sjukdom, om studiemedelsveckor ska räknas bort och om studielånet ska avskrivas.

Kostnaderna för avskrivning av studielån då en studerande varit sjuk belastar inte studiemedelsanslaget utan sjukpenninganslaget genom att CSN årligen rekvirerar medel för avskrivningarna från Försäkringskassan.

Hur fungerar det i praktiken?

I CSN-rapporten⁵ beskrivs hur det kan fungera i praktiken för studerande vid svenska lärosäten (för studerande vid utländska lärosäten utanför Sverige gäller andra regler). Studerande behöver

³ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 25 januari 2006 (mål nr 392-05). I målet hade den studerande en godkänd sjukperiod som sträckte sig från den 1 februari till den 31 maj. Han hade under samma period klarat godkänt resultat i kurser om sammanlagt 13 högskolepoäng genom att skriva omtentor. Kammarrätten konstaterade att CSN inte kan bevilja avskrivning av lån under sjukdom enbart utifrån det förhållandet att Försäkringskassan godkänt sjukperioden. Rätten menade att det i stället får anses vara CSN:s uppgift att göra en självständig bedömning av om den studerande under aktuell period varit oavbrutet oförmögen att bedriva studier och om förutsättningarna för avskrivning av lånet, helt eller delvis, kan anses vara uppfyllda.

⁴ CSN (2012).

⁵ CSN (2012).

inte ansöka om att få behålla sina studiemedel under sjukperiod och får därmed inte heller något beslut som anger att han eller hon har rätt att behålla sina studiemedel under sjukfrånvaro. Många studerande känner dessutom inte till den anmälningsskyldighet som finns. Detta leder till att utfallet i praktiken inte alltid blir som det är tänkt enligt regelverket. CSN redogör för olika tänkbara alternativ när ett sjukfall inträffar:

1. Den studerande anmäler inte sjukperioden till vare sig CSN eller Försäkringskassan.
2. Den studerande anmäler sjukperioden endast till CSN.
3. Den studerande anmäler sjukperioden endast till Försäkringskassan.
4. Den studerande anmäler sjukperioden till både CSN och Försäkringskassan.

Ett fall som, enligt CSN, är relativt vanligt är att en studerande som är sjuk från terminsstarten ansöker om studiemedel *utan att anmäla sin sjukdom till CSN*. Då prövar CSN rätten till studiemedel och om villkoren är uppfyllda lämnas ordinarie studiemedel för studier eftersom CSN inte känner till att den studerande är frånvarande. Om den studerande däremot har anmält sjukperioden till Försäkringskassan och Försäkringskassan har godkänt sjukperioden hanteras ärendet automatiskt hos CSN och studiemedel betalas ut till den studerande. Den studerande får inget beslut som anger att han eller hon har rätt att behålla sina studiemedel under frånvaro från studierna på grund av en sjukperiod.

Om en studerande som är sjuk från terminsstarten däremot i sin ansökan *anmäler till CSN* att han eller hon vill ha studiemedel under en sjukperiod prövar CSN rätten att uppbära studiemedel under sjukperioden. Om det finns en sådan rätt beslutar CSN om rätt till studiemedel under sjukdom. Det förutsätter att perioden är anmäld till och godkänd av Försäkringskassan. I annat fall kan CSN varken besluta om att lämna ordinarie studiemedel eller studiemedel under sjukdom för sjukperioden.

En annan situation är en studerande som blir sjuk under terminen och *låter bli att anmäla det till CSN*. Då händer enligt CSN oftast ingenting. Om det rör sig om kortare sjukperioder får

CSN inga signaler från lärosätet om att den studerade inte deltar i studierna. Endast om det rör sig om längre sjukperioder, och om den studerande själv har anmält detta till lärosätet, får CSN sådana uppgifter från skolan. Om den studerande, utan att anmäla sjukperioden till CSN, ändå har anmält sin sjukperiod till Försäkringskassan och Försäkringskassan har godkänt perioden påbörjas hanteringen om frågan om rätt till studiemedel under sjukdom automatiskt. Om CSN kommer fram till att det finns en rätt att behålla studiemedel under sjukperioden vidtas inga ytterligare åtgärder och studiemedel betalas fortsatt ut till den studerande. Den studerande får inget beslut som anger att han eller hon har rätt att behålla sina studiemedel under frånvaro från studierna på grund av en sjukperiod.

Om en studerande som insjuknar under en termin *anmäler det till CSN*, prövar CSN manuellt rätten att uppbära studiemedel under sjukperioden. Om det finns en sådan rätt fattar CSN ett beslut om rätt till studiemedel under sjukdom. Det förutsätter att perioden är anmäld till och godkänd av Försäkringskassan. Om det inte finns en sådan rätt kan CSN komma att ändra beslutet att lämna ordinarie studiemedel.

Kontrollfrågan⁶

Både utbildningsanordnare och studerande har en uppgiftsskyldighet till CSN som omfattar bl.a. studieaktivitet, studiernas omfattning och studieavbrott. Utbildningsanordnare ska, utöver detta, lämna uppgifter om uppnådda studieresultat. Enligt Studiesociala kommittén varierar uppgifternas kvalitet mellan olika skolformer.

Det är skillnad i tillgången till samlad information om studerande som har respektive inte har studiemedel. CSN har en samlad bild av studieaktivitet och omfattning för studiemedelstagarna, men det finns ingen annan aktör som har det för dem som inte uppbär studiemedel. En studerande kan t.ex. delta i utbildningar hos olika anordnare och då saknas denna samlade bild. En annan skillnad beror på den studerandes egen uppgiftsskyldighet. Den som studerar med studiemedel har all anledning att anmäla för-

⁶ SOU 2009:28.

ändringar till CSN för att exempelvis undvika återkrav. Det är också en nackdel att ta ut studiemedel utan att studera, eftersom studiemedelveckor förbrukas samtidigt som studieresultat behöver uppvisas för att beviljas studiemedel i framtiden. Den som däremot inte har studiemedel och är registrerad som studerande men inte bedriver aktiva studier har inga större skäl att anmäla detta.

Nuvarande regelverk för försäkringsskyddet inom sjukförsäkringen

Förutom det försäkringsskydd som studerande har genom studiemedelssystemet, finns det även särskilda regler för studerande inom sjukförsäkringen. Reglerna för sjuka studerande bygger på s.k. SGI-skydd och regleras i socialförsäkringsbalken, SFB.

Vad är SGI-skydd?

SGI-skydd innebär att en persons SGI vid vissa förvärvsavbrott inte sänks trots att han eller hon inte längre har någon inkomst av arbete. Fyra principer brukar anges som motiverar ett SGI-skydd: anknytning till förvärvslivet, att gynna ökat barnafödande, det livslånga lärandet och samhällsnyttig verksamhet.⁷ Enligt nuvarande regelverk anses studier vara en grund för att skydda en persons tidigare SGI.

SGI-skydd är ett avsteg från den inkomstbortfallsprincip som vanligtvis gäller i socialförsäkringen. SGI:n för tid då den försäkrade gör avbrott i sitt arbete av något skäl som är godtagbart enligt SFB beräknas med utgångspunkt i förhållandena närmast före avbrottet om SGI:n därigenom blir högre än om den hade beräknats med beaktande av förhållandena under avbrottet. Bestämmelsen innebär att skyddsbestämmelserna blir aktuella endast om en SGI kan fastställas på en förvärvsinkomst som den försäkrade hade före förvärvsavbrottet. En förutsättning för att skyddsbestämmelserna ska gälla är att det före förvärvsuppehållet ska ha fastställts eller funnits förutsättningar för att fastställa en SGI. Det finns tre olika konstruktioner för SGI-skydd:

⁷ SOU 2003:50.

- Den försäkrades SGI är aktiv, vilket innebär att den försäkrade får behålla sitt försäkringsskydd under den tid som han eller hon helt eller delvis gör ett avbrott i sitt förvärvsarbete. Om en person blir sjuk under skyddad tid beräknas sjukpenningen på den SGI som gällde före förvärvsavbrottet, oavsett det faktiska inkomstbortfallet. Situationer när den försäkrades SGI är aktiv är: vid tillfälligt avbrott i förvärvsarbete under tre månader; när den försäkrade vid graviditet avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före beräknad tidpunkt för barns födelse; när den försäkrade helt eller delvis avstår från förvärvsarbete under föräldraledighet för vård av barn; när den försäkrade är arbetslös och arbetssökande; eller när den försäkrade är sjuk eller genomgår rehabilitering.
- Den försäkrades SGI är vilande, vilket innebär att den försäkrades SGI kvarstår men att den inte är aktiv under den tid som förvärvsavbrottet pågår. Den försäkrades SGI aktiveras sedan när förvärvsavbrottet har upphört. Situationer när den försäkrade får ha sin SGI vilande är: studier med studiestöd (dvs. studiehjälp eller studiemedel) eller utbildningsbidrag för doktorander; studier inom det egna yrkesområdet; studier, praktik, start av eget företag eller annan jämförbar aktivitet med ersättning från trygghetsråd eller trygghetsstiftelse; deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning; deltagande i aktiviteter enligt etableringsplan enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare; genomgång av medicinsk behandling eller deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering med livränta enligt arbetsskadeförsäkringen eller motsvarande ersättning; fullgörande av tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbud; eller deltagande i militär utbildning inom Försvarsmakten som rekryt under längre tid än 60 dagar.
- Den försäkrade återfår sin SGI efter ett förvärvsarbete, vilket innebär att den försäkrade blir av med sin SGI under förvärvsavbrottet och under vissa förutsättningar får tillbaka skyddet efter förvärvsavbrottet. När den försäkrade får tillbaka sin SGI grundar sig ersättningen vid t.ex. sjukdom på den SGI som gällde innan personen förlorade sin SGI. Situationer när den försäkrade kan återfå sin tidigare SGI är följande. När bistånds-

arbete enligt 26 kap. 24 § SFB har upphört, när kommunalt vårdnadsbidrag enligt 26 kap. 23 § SFB har upphört eller när en försäkrad har sjukersättning eller aktivitetsersättning som upphört eller minskat den 1 januari 2010 eller senare (26 kap. 22 a § SFB).

Vilande SGI

Av 26 kap. 11 § SFB framgår att försäkringsskyddet vid studier innebär att den studerandes SGI är vilande under studietiden. En förutsättning för detta är att den försäkrade bedriver studier för vilka han eller hon under hela tiden uppbär studiestöd. Skyddsbestämmelserna tillämpas även för andra studerande, nämligen för försäkrade som bedriver studier för vilka han eller hon uppbär utbildningsbidrag för doktorander, är ledig från sin anställning för studier inom det egna yrkesområdet eller bedriver studier inom det egna yrkesområdet i annat fall. Studierna måste dessutom medföra att den försäkrades arbetsinkomst minskar eller upphör under studietiden för att reglerna om SGI-skydd ska kunna tillämpas (2 § förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst).

Den vilande SGI:n kan endast aktiveras om studierna har slutförts eller avbrutits helt. Om den studerande skulle bli sjuk under studietiden betalas inte sjukpenning ut på grundval av den vilande SGI:n. I detta fall hanteras försäkringsskyddet inom ramen för studiemedelssystemet, se ovan.

Studietids-SGI

Den som har inkomst av eget arbete under studietiden kan få en s.k. studietids-SGI fastställd. Särregeln innebär att sjukpenning för denna tid beräknas enbart utifrån studietids-SGI:n. I detta fall beräknas en årsarbetstid som baseras enbart på det antal arbetstimmar som den försäkrade antas förvärvsarbeta under utbildningstiden, se 26 kap. 19 § SFB. För den som studerar med studiestöd räknas även ferier in i studietiden. Studietids-SGI ligger sedan till grund för beräkning av bl.a. sjukpenning och föräldrapenning under studietiden. Sjukpenning som baseras på studietids-SGI utbetalas endast för den tid som personen är tvungen att avstå från

arbetet på grund av sjukdom. Sådan sjukpenning kan lämnas samtidigt som ordinarie studiemedel lämnas. Den kan även lämnas samtidigt som studiemedel under sjukdom lämnas till studerande som på grund av sjukdom är oförmögen att arbeta vid sidan av studierna och helt oförmögen att bedriva studier.

Studietids-SGI kan beräknas även om förvärvsarbetet avses pågå kortare tid än sex månader. Det finns inget krav på att arbetet ska vara årligen återkommande eller stadigvarande för att få en studietids-SGI fastställd. Däremot betalas ersättning ut endast för de dagar då den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk.

Nuvarande regler för rehabiliteringsansvaret

Enligt studiestödsförordningen inträder ett rehabiliteringsansvar när en studerande vid en svensk skola eller läroanstalt som har beviljats studiemedel under sjukdom har varit helt oförmögen att bedriva studier under 90 dagar i följd, eller om det finns något annat särskilt skäl. Försäkringskassan ska då, enligt de närmare bestämmelser som Försäkringskassan meddelar, undersöka om det finns skäl att vidta någon åtgärd som är ägnad förkorta sjukdomstiden eller på något annat sätt helt eller delvis återställa studieförmågan. Om Försäkringskassan finner att åtgärd behövs, ska myndigheten underrätta den studerande om detta och se till att åtgärden vidtas. För studerande vid en utländsk skola eller läroanstalt utanför Sverige är det CSN som har motsvarande ansvar (3 kap. 26 och 32 §§ studiestödsförordningen).

Studerande omfattas också av bestämmelserna om rehabilitering i 5 kap. 9 § och 6 kap. 6 § SFB. Även den som inte går miste om någon arbetsinkomst vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom, t.ex. en studerande, omfattas. Försäkringskassan är dock inte någon rehabiliteringsaktör, utan ska samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten. Arbetsgivarens skyldigheter beskrivs i 30 kap. 6 och 8 §§ SFB, men för den studerande finns ju ingen arbetsgivare.

Hur fungerar det i praktiken?

Försäkringskassan har, som framgår ovan, ett utpekat samordnings- och tillsynsansvar för rehabilitering av studerande som är sjuka. Försäkringskassan är dock inte en rehabiliteringsaktör i den bemärkelsen att den själv ger några rehabiliteringsinsatser. Det allmänna rehabiliteringsansvar som Försäkringskassan har innebär i stället att myndigheten ska verka för att de aktörer som har medel och verktyg för rehabilitering samordnas så effektivt som möjligt.

När det gäller Försäkringskassans roll i rehabiliteringen av sjuka studerande, konstaterar CSN i rapporten Uppdrag att se över bestämmelserna om studiemedel under sjukdom att Försäkringskassan normalt inte utreder några rehabiliteringsåtgärder för sjukskrivna studerande som har studiemedel.⁸ Endast i några fall genomförs en s.k. SASSAM-utredning⁹ eller ett avstämningmöte med den sjukskrivne och representanter från hälso- och sjukvården.

CSN-rapporten pekar på olika orsaker till att rehabiliteringen av studerande i Sverige inte fungerar i dagsläget.¹⁰ En orsak är, enligt CSN, just att Försäkringskassan inte är en rehabiliteringsaktör, utan ansvarar för samordningen av andra aktörer. Men för studerande saknas en sådan tydlig motpart på motsvarande sätt som arbetsgivare är för anställda och Arbetsförmedlingen för arbetslösa. Utbildningsanordnare har exempelvis inget ansvar för att delta i rehabiliteringen av sjukskrivna studerande. En annan orsak är att det i vissa avseenden är oklart vilka rehabiliteringsinsatser som kan vara aktuella för studerande. Ytterligare en orsak är att det är oklart vilka åtgärder som kan vara aktuella i de fall studieförmågan inte bedöms möjlig att återställa.

När det gäller CSN:s eget ansvar konstaterar myndigheten själv i rapporten att den inte har meddelat några föreskrifter om utredning av rehabiliteringsåtgärder för långtidssjukskrivna utlandsstuderande. CSN utreder heller inte om det finns skäl att vidta någon rehabiliteringsåtgärd. Inga rehabiliteringsåtgärder

⁸ CSN (2012).

⁹ SASSAM står för Strukturerad arbetsmetod för sjukfallsutredning och samordnad rehabilitering.

¹⁰ Uppgift lämnats av Försäkringskassan till CSN under februari 2012.

blir därmed aktuella för gruppen. I rapporten konstateras vidare att denna inaktivitet beror på att CSN saknar kompetens om utredning och genomförande av rehabilitering.

Nuvarande regler för studenthälsovård

Alla svenska universitet och högskolor (hädanefter lärosäten) är skyldiga att tillhandahålla studenthälsovård enligt 1 kap. 11 § högskoleförordningen (1993:100). Fram till sommaren 1992 var det studentkårerna som drev studenthälsovården, men fr.o.m. budgetåret 1992/93 skrevs det in i högskoleförordningen att denna uppgift åligger lärosätena. Enligt högskoleförordningen ansvarar lärosätena för att studenterna har tillgång till hälsovård, särskilt förebyggande hälsovård som har till ändamål att främja studenternas fysiska och psykiska hälsa. Det framgår också att högskolorna ansvarar för andra uppgifter av studiesocial karaktär som stöder studenterna i deras studiesituation eller underlättar övergången till arbetslivet samt för att studenterna i övrigt har en god studiemiljö.

När lärosätena fick ansvar för studenthälsovården avsattes inledningsvis ett öronmärkt statsbidrag för verksamheten som uppgick till ca 100 kronor per student¹¹. Fr.o.m. budgetåret 1993/94 finns det inte längre några öronmärkta anslag för detta ändamål, utan studenthälsovården – liksom övriga studiesociala uppgifter – finansieras inom ramen för lärosätenas ordinarie statsbudgetanslag.

Frågan om ansvaret för studenternas hälsovård utreddes bl.a. i samband med överväganden om att avskaffa kårobligatoriet (kår- och nationsobligatoriet avskaffades den 1 juli 2010). När huvudmannskapet flyttades från studentkårerna till lärosätena var syftet att säkra verksamhetens kvalitet, förbättra kontinuiteten och minska variationerna i kvalitet och omfattning mellan studieorterna. Det formella innehållet i verksamheten ändrades dock inte.

Av högskoleförordningen framgår som nämns ovan att lärosätena ska tillhandahålla studenthälsovård, men den anger inte på vilket sätt eller i vilken omfattning. I en rapport från Högskoleverket (HSV) påtalades att det finns stora skillnader i verksam-

¹¹ SOU 2009:28.

hetens innehåll, omfattning och kvalitet mellan studieorterna¹². HSV kunde inte koppla samman vare sig bra eller dålig verksamhet med särskilda förutsättningar, som lärosätets storlek eller studentgruppens sammansättning.

Eftersom högskoleförordningen inte säger något om hur verksamheten ska vara utformad, finns det stort utrymme för lärosätena att styra detta utifrån egna prioriteringar och förutsättningar. Det kan också finnas ett visst tolkningsutrymme i vad som avses med *förebyggande* vård. Enligt HSV verkade det dock råda en bred samsyn mellan lärosätena om att studenthälsovårdens främsta uppgift är förebyggande arbete med studierelaterade problem som ett komplement till annan vård. Förebyggande och studierelaterad var med andra ord nyckelord för verksamheten. De allra flesta bedrev sålunda verksamhet som rör stressrelaterade och psykosociala problem, medan graden av mer medicinsk vård varierade.

Rapporten visade att studenthälsovården vid majoriteten av lärosätena var inriktad på förebyggande vård mot studierelaterade psykosociala problem. Många lärosäten tillhandahöll dessutom förebyggande vård mot medicinska problem som är studierelaterade. Många såg studenthälsovården som ett komplement till annan offentlig vård, på motsvarande sätt som företagshälsovården för anställda. Det fanns ett omfattande samarbete med andra vårdgivare och i en del fall även med kyrkan. Som exempel på verksamhet som bedrevs nämndes samtalsstöd, hälsopromotion, studiemiljöarbete, preventivt arbete rörande alkohol och sexuellt överförbara könssjukdomar, motionsverksamhet, introduktion av nya studenter och arbetsmiljöarbete.

Studenthälsovårdens kompetensprofil varierar betydligt, enligt HSV. De yrkesgrupper som förekom i olika konstellationer var folkhälso pedagog, kurator, sjuksköterska, barnmorska, psykolog, psykiater, allmänläkare och sjukgymnast. Hur många årsarbetskrafter som fanns inom studenthälsan varierade med storleken på lärosätena. Enligt HSV:s rapport gick det oftast 1 000-3 000 helårsstudenter per årsarbetare, men det kunde vara upp till 4 000-5 000 helårsstudenter per årsarbetare.

Enligt rapporten var det drygt 50 procent av lärosätena som drev studenthälsovården i egen regi. Av resterande 50 procent som

¹² Högskoleverket (2007).

hade den utlagd i annan regi var det vanligast, hälften av högskolorna, med ett avtal med ett annat lärosäte. Resten hade avtal med andra, privata eller offentliga, vårdgivare.

På de flesta lärosätena fanns det ett över lag väl fungerade studentinflytande genom att studentrepresentanter ingick i referensgrupper och styrelser. HSV konstaterade att det troligtvis beror på att det var studentkårerna som drev studenthälsovården tidigare.

HSV påpekade i rapporten att det är viktigt att lärosätena följer upp verksamheten, i synnerhet i de fall då studenthälsovården är upphandlad av annan aktör. Problemet är inte att verksamheten bedrivs i annan regi, utan att se till att upphandlingen är bra och följs upp. Det var t.ex. färre än hälften av lärosätena som utvärderade verksamheten genom att undersöka vad studenterna tycker om den.

Tillsynsansvaret för studenthälsovården är tudelat. Det är Universitetskanslersämbetet (tidigare Högskoleverket) som ska utöva tillsyn över verksamheten samt stödja och främja arbetet vid lärosäten med att förbättra verksamhetens kvalitet. Socialstyrelsen ska utöva tillsyn över patientsäkerheten.¹³

Nuvarande regler för arbetsmiljöansvar

Studenter har samma rätt till en god arbetsmiljö som arbetstagare. Bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160) har därmed betydelse för studenthälsovårdens arbete. Lagen syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att uppnå en god arbetsmiljö för anställda. Det är arbetsgivaren som har huvudansvar för arbetsmiljön. Enligt lagen är studenter jämställda med anställda, vilket betyder att universitet och högskolor har ansvar för studenternas arbetsmiljö.

¹³ SOU 2009:28.

Nuvarande regler i arbetslöshetsförsäkringen

Enligt huvudregeln i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) lämnas inte arbetslöshetsersättning till sökande som deltar i utbildning. Det finns dock en föreskriftsrätt för att meddela undantag från huvudregeln (10 § ALF).

Avslutad heltidsutbildning kan dock räknas som överhoppningsbar tid då ersättningsrätten ska fastställas. För att studierna ska vara överhoppningsbara ska studierna antingen ha avslutats efter att den sökande fyllt 25 år eller ha föregåtts av förvärvsarbete på heltid i minst 5 sammanhängande månader (16 b § första punkten ALF).

Föreskriftsrätten för undantag från huvudregeln har utnyttjats i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo). Enligt 14–16 §§ ALFFo får studier bedrivas jämsides med arbetslöshetsersättning i tre fall:

- Utbildning eller aktivitet som syftar till att ge en orientering om olika yrken och utbildningsvägar, eller underlätta omställning från ett arbete till ett annat. Arbetslöshetsersättning kan i sådana fall lämnas för högst 15 ersättningsdagar inom samma ersättningsperiod.
- Utbildning på högst 50 procent av heltid, under förutsättning att det tidigare arbetet inte har upphört på grund av utbildningen, att utbildningen inte hindrar den sökande från att söka och ta ett heltidsarbete, och att utbildningen inte finansieras eller har finansierats med någon form av studiestöd. Det sistnämnda gäller dock inte om den sökande före arbetslöshetens inträde har deltagit i utbildningen under minst 15 veckor vid sidan av ett arbete. Arbetslöshetsersättning jämsides med sådana deltidsstudier kan lämnas högst 20 veckor inom samma ersättningsperiod.
- Utbildning på heltid, under förutsättning att det tidigare arbetet inte har upphört på grund av utbildningen, att utbildningen inte hindrar honom eller henne från att söka och ta ett heltidsarbete, att utbildningen inte finansieras eller har finansierats med någon form av studiestöd, och att utbildningen före arbetslöshetens inträde har bedrivits under minst 15 veckor vid sidan av ett heltidsarbete. Arbetslöshetsersättning jämsides med sådana heltidsstudier kan lämnas högst 20 veckor inom samma ersättningsperiod.

Utöver detta kan arbetslöshetsersättning lämnas under uppehåll i utbildning om det är fråga om uppehåll i en arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Det finns även en föreskriftsrätt för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) gällande villkoren för arbetslöshetsersättning under uppehåll i en arbetsmarknadsutbildning.

22.1.3 Tidigare utredningar och förslag

Frågan om försäkringsskydd för studerande som blir sjuka har varit föremål för diskussion under en lång tid och den har tagits upp i åtskilliga utredningar och rapporter. I det följande görs en genomgång, som inte gör anspråk på att vara heltäckande, av de problem och förslag till lösningar som har tagits upp i några av dessa. Genomgången visar att det finns en relativt stor samsyn om problemen med nuvarande system, men att förslagen till lösningar varierar.

Studiesociala utredningen

Studiesociala utredningen ansåg att sjukpenningssystemet och studiemedelssystemet borde öppnas upp så att det går att förena partiell sjukskrivning med studier på deltid. Utredningen menade att det sjukförsäkringsskydd som finns inom studiemedelssystemet är förhållandevis generöst men inte täcker alla situationer. Bestämmelserna för sjukpenninggrundande inkomst motverkar enligt utredningen tanken om ett flexibelt användande av studiemedlen eftersom stöd måste uppbäras kontinuerligt för att ge skydd.¹⁴

Försäkringskassans rapport Sjukpenning och studiestöd

I november 2005 lämnade Försäkringskassan svar på regeringens uppdrag att, i samverkan med Centrala studiestödsnämnden (CSN), identifiera och lämna förslag på nödvändiga regeländringar vid ett eventuellt införande av möjligheten att kombinera partiell sjuk-

¹⁴ SOU 2003:130.

skrivning med sjukpenning och studier finansierade med studiemedel. I rapporten Sjukpenning och studiestöd¹⁵ lämnades förslag som i huvudsak innebär att sjukpenning ska kunna utges till hälften respektive en fjärdedel till en försäkrad som vid sjukdom bedriver studier på halv- eller trekvartstid. Sjukpenningen ska, enligt förslaget, då beräknas på den vilande sjukpenninggrundande inkomsten.

Den studiesociala kommittén

Regeringen tillsatte 2007 en kommitté, den s.k. Studiesociala kommittén, för att överväga och föreslå åtgärder avseende studerandes ekonomiska och sociala situation. Kommittén hade bl.a. i uppdrag att överväga behovet av justeringar i gränsdragningen mellan studiemedelssystemet och de sociala trygghetssystemen för att systemen ska kunna samverka på ett optimalt sätt. År 2009 lämnade kommittén sitt slutbetänkande. I betänkandet¹⁶ beskrevs vad som ansågs vara problemen med nuvarande trygghetsregler för studerande som är sjuka.

En svårighet är att de långa skyddstiderna för studier ger en svag koppling mellan arbetsinsats och ersättning.

En annan svårighet är att studiemedel under sjukdom bara kan lämnas vid hel studieoförmåga, vilket leder till att det inte går att bedriva deltidstudier och samtidigt få sjukpenning på deltid och inte heller att få behålla studiemedel på heltid om en studerande blir deltidssjuk och skulle kunna fortsätta studera på deltid. Studiesociala kommittén menade att skälet till att deltidssjuka studerande inte har sjukförsäkringsskydd är risken för fusk eftersom det har bedömts svårt att kontrollera om en person på grund av sjukdom verkligen är oförmögen att studera. Ett annat skäl är att det kan vara svårt att genomföra lämpliga rehabiliteringsinsatser för den som är deltidssjuk och deltidsstuderande. Som exempel på detta nämndes att det kan vara svårt att avgöra om en deltidssjukskriven person som bedriver deltidstudier ska rehabiliteras till ett arbete inom ett tidigare yrkesområde eller inom det område studierna bedrivs.

¹⁵ Försäkringskassan (2005).

¹⁶ SOU 2009:28.

Ytterligare en svårighet är att det både är generöst och tydligt med SGI-skydd under studietiden, men att det finns brister i systemet. En är att endast den som tar studiemedel, och gör det hela tiden, omfattas. En annan är att det kan upplevas som slumpmässigt vem som omfattas. Som exempel nämndes att den som blir sjuk under terminen med fortsatt studiemedel och som är sjuk även under sommaruppehållet, inte kan få sjukpenning under sommaren. Anledningen är att den som är sjuk inte kan anmäla sig till Arbetsförmedlingen första dagen på sommarlovet. Den som skulle ha arbetat under lovet kan dock ha rätt till sjukpenning grundad på studietids-SGI.

Andra problem är att Försäkringskassans respektive CSN:s rehabiliteringsansvar vid sjukdom under mer än 90 dagar inte fungerar. Studierande får därmed inte någon hjälp med rehabilitering. Reglerna för sjuka studierande är relativt komplicerade och administrationen är delad mellan Försäkringskassan och CSN. Det finns sannolikt informationsbrister och kan dessutom finnas kvalitetsbrister i handläggningen på de båda myndigheterna. Slutligen kan studierande som saknar SGI och som behåller sina studiemedel vid sjukdom få problem under sjukdomstider som exempelvis sträcker sig över sommaren. Detta beror på att försäkringsskyddet inom studiemedelssystemet endast täcker tid då personen skulle ha studerat.

Nedan sammanfattas de förslag och bedömningar i betänkandet som rör studierande som är sjuka.

Gränsdragningen mellan studiemedelssystemet och andra trygghetssystem

Kommittén ansåg att huvudprincipen för gränsdragningen mellan studiemedelssystemet och andra trygghetssystem bör vara att studiemedelssystemet ska täcka levnadsomkostnader under studietiden. Levnadsomkostnader under tid då inga studier bedrivs, t.ex. under ferier och vid sjukdom eller föräldraledighet, bör däremot täckas genom inkomst av arbete eller genom de sociala trygghetssystemen.

Avsteg från huvudprincipen skulle enligt kommittén göras i de fall andra förmånssystem inte kan tillgodose särskilda behov hos studierande eller om det finns starka utbildningspolitiska skäl.

Behovsprövade bidrag som icke studerande kan få borde även fortsättningsvis vara öppna för studerande med studiemedel. Som exempel nämndes att studerande som på grund av funktionsnedsättning har behov av särskilda hjälpmedel bör kunna få andra ersättningar än studiemedel.

Studiemedlen och ersättning vid sjukdom

När det gäller perioden med sjukdom och därmed samspelet mellan studiemedlen och sjukförsäkringen menade emellertid Studiesociala kommittén att det måste kunna göras undantag från huvudprincipen ovan. Kommitténs förslag var att den nuvarande rätten att behålla sina studiemedel vid sjukdom skulle kvarstå. Motivet för detta var att relativt många studerande saknar SGI och därmed inte har rätt till sjukpenning. Ett försäkringsskydd inom studiemedelsystemet bedömdes ge ett tillräckligt grundskydd för samtliga studerande.

Kommittén föreslog också att studiemedel under sjukdom ska kunna lämnas vid såväl hel som halv studieoförmåga. Det skulle med andra ord dels vara möjligt att ha studiemedel på heltid och studera på halvtid och vara sjukskriven på halvtid, dels att få sjukpenning på halvtid och studiemedel på halvtid. Detta skulle, enligt kommittén, innebära en större flexibilitet för den enskilde och lösa en brist i det nuvarande sjukförsäkringsskyddet inom studiemedels- och sjukpenningssystemet som kommittén annars bedömde relativt väl uppfyller kraven på försäkringsskydd. Att kunna kombinera partiell sjukskriving med studier med studiemedel skulle innebära större flexibilitet för den enskilde samt möjlighet att minska antalet sjukskrivningar och sjukperiodernas längd. För att förhindra missbruk av systemet borde kontrollerna av de sjukskrivna stärkas (se nedan). För att inte försvåra kontrollmöjligheterna och bedömningarna allt för mycket begränsades dock förslaget till halv studieoförmåga. Detta ansågs begränsa flexibiliteten, men underlätta administrationen.

Kommittén ansåg också att studiemedel under sjukdom borde lämnas under högst ett år. I dag finns det ingen bortre tidsgräns, vilket bedömdes orimligt. Motivet var att studerande vid längre sjukdomstider borde lyda under samma bestämmelser och ersätt-

ningssystem som andra. Gränsen ett år motiverades med att det är den längsta tid studiemedel kan ha beviljats för. Konsekvenserna av detta förslag är att studerande med vilande SGI övergår till sjukpenning, medan studerande utan SGI kommer att vara hänvisade till det ekonomiska biståndet. Kommittén menade att denna förändring borde införas först när rehabiliteringsansvaret för studerande har fastställts, så att rehabiliteringsinsatser för långtids-sjuka studerande har säkerställts.

Kommittén föreslog vidare att avskrivning av lånedelen även fortsättningsvis skulle göras fr.o.m. den 31:a sjukdagen. Bedömningen var att det är lämpligt med en karenstid eftersom det finns i det vanliga sjukförsäkringssystemet. Eftersom studiemedelsbeloppen är desamma för den som är sjuk och för den som studerar ansågs dessutom en karenstid särskilt motiverad i studiemedels-systemet. Därmed förordades att det även fortsättningsvis skulle finnas en period då en sjuk studerande delfinansierar sitt uppehälle under sjukdomen genom att ta lån. Kommittén ansåg vidare att en förkortning av karenstiden skulle kunna övervägas, men att rätten att behålla studiemedel vid partiell sjukdom skulle införas och utvärderas dessförinnan. Avskrivning skulle enligt kommittén ske vid såväl halv som hel sjukskrivning.

Kommittén ansåg att SGI skulle kunna hållas vilande även om en studerande gör ett kortare uppehåll i sitt studiemedelstagande. Studerande som har studerat utan studiemedel under sammanlagt högst 4,5 månader (en termin) borde därför kunna omfattas av SGI-skydd, om det går att påvisa att de har bedrivit aktiva studier på minst halvtid på en studiemedelsberättigande utbildning. Det borde vara Försäkringskassans uppgift att bedöma detta. Tiden för studier utan studiemedel skulle kunna vara antingen en sammanhängande period eller vara fördelad över flera år förutsatt att det rör sig om samma utbildning. Detta skulle, enligt kommitténs bedömning, vara en lämplig tillfällig lösning för SGI-skyddet i avvaktan på att SGI börjar beräknas på historiska inkomster.

Den aviserade modellen för att beräkna SGI utifrån historiska inkomster kunde kommittén inte kommentera eftersom modellen vid tidpunkten inte var fastställd. Kommittén bedömde att en övergång till en historisk SGI kunde innebära en förenkling av försäkringsskyddet för studerande, vilket också kunde förbättra deras ekonomiska trygghet. Det ansågs dock väsentligt att studerandes

situation beaktas när regelverket utformas. Kommittén ansåg t.ex. att det borde övervägas att ge studerande ett utökat SGI-skydd. Ett annat alternativ var att låta studiemedel vara sjukpenninggrundande, vilket skulle innebära att studiemedel ger rätt till både sjuk- och föräldrapenning.

Kontrollfrågan

För att förhindra missbruk av systemet föreslogs att den utvidgade rätten att få sjukpenning respektive studiemedel under sjukdom vid partiell studieoförmåga skulle åtföljas av ökade kontrollinsatser och en samordningsbestämmelse mellan studiemedel och sjukpenning. Regeringen borde därför, ansåg kommittén, ge CSN i uppdrag att genomföra särskilda insatser för att kontrollera i vilken omfattning de som har studiemedel under sjukdom studerar. De förstärkta kontrollerna preciserades som ett förfinat informationsutbyte mellan CSN och Försäkringskassan där Försäkringskassan är skyldig att lämna uppgift om sjukpenning till CSN. Försäkringskassan föreslogs också kontrollera att de som får sjukpenning inte samtidigt studerar. CSN borde även stärka kontrollen av att studerande som får studiemedel under sjukdom inte studerar på den del av tiden som han eller hon är sjukskriven.

Enligt kommittén skulle vidare kontrollmöjligheterna kunna upprätthållas genom att införa en uppgiftsskyldighet för alla utbildningsanordnare till den myndighet som handlägger ersättningen. Ett alternativ vore att ålägga de studerande att för relevant myndighet styrka att de har studerat.

Bakgrunden till dessa förslag var att bristande kontroll och ökad risk för fusk hade varit den huvudsakliga invändningen mot att studerande skulle kunna få sjukpenning vid partiell sjukskrivning. Kommittén påpekade också att risken för fusk redan finns med nuvarande regler då studerande med hel studieoförmåga kan få sjukpenning. Kommittén bedömde vidare att risken för fusk inte skulle öka med anledning av dess förslag.

Kommittén föreslog dessutom att en samordningsbestämmelse skulle införas som hindrar att studiemedel och sjukpenning beviljas för samma tid, annat än när båda ersättningarna är partiella.

Åtgärder för att förkorta sjukdomstiden

Kommittén konstaterade att Försäkringskassan inte vidtar några åtgärder för studerande i sin roll som samordnare av rehabiliteringsinsatser, för att de som är sjuka mer än 90 dagar ska kunna återgå till studier. Inte heller CSN, som har motsvarande ansvar för dem som studerar utomlands, vidtar några sådana åtgärder.

I betänkandet framfördes uppfattningen att det måste finnas ett tydligt ansvar för att hjälpa studerande tillbaka till studier eller arbetsmarknaden och att Försäkringskassan eller utbildningsanordnaren skulle kunna vara lämpliga kandidater för ett sådant ansvar. Några förslag presenterades dock inte, utan bedömningen var att den aviserade parlamentariska socialförsäkringsutredningen borde utreda frågan.

Studenthälsofrågor

Studiesociala kommittén hade även i uppdrag att utreda om det ur ett studiesocialt perspektiv fanns behov av insatser för att förbättra studenthälsovården. Kommittén kom fram till att studenthälsovården borde ha en stark ställning inom högskolan. Kommittén bedömde också att verksamheten även i framtiden främst skulle inriktas mot förebyggande arbete och behandling av studierelaterade hälsoproblem. Medicinsk, kurativ och folkhälsokompetens för studerande skulle finnas tillgänglig på varje lärosäte. Dessutom pekades några andra specifika områden ut, nämligen alkoholpreventiva insatser, psykosociala problem samt sexuell och reproduktiv hälsa. För att uppnå en likvärdig studenthälsovård över hela landet bedömde kommittén att det skulle ingå i dåvarande Högskoleverkets kvalitetsgranskningar att utvärdera studenthälsovården. Vidare bedömdes att studenthälsovården borde få en tydligare roll i lärosätens arbetsmiljöarbete.¹⁷

¹⁷ SOU 2009:28.

Rapport från Saco – Tryggare kan alla vara. Socialförsäkringar för studenten.

I april 2011 publicerade Saco en rapport om socialförsäkringarna för studenter. Saco:s syfte med rapporten, vars författare Maria Noleryd står för förslagen, var att bidra till fördjupad kunskap och breddad debatt om socialförsäkringarna mot bakgrund av att den parlamentariska socialförsäkringsutredningen ser över sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.¹⁸

Sjukförsäkringen

I rapporten föreslogs att studiemedlet skulle göras SGI-grundande. Den exakta utformningen borde enligt rapportförfattaren diskuteras vidare, men hon ansåg att detta dels skulle leda till en besparing eftersom studenternas sjukersättning skulle bli lägre inom sjukförsäkringen än inom studiemedelssystemet, dels att sommaruppehållet skulle bli lättare att hantera eftersom studenterna skulle ha försäkringsskydd mot bortfall av inkomst även under sommaruppehållet. Detta skulle enligt SACO skapa en sjukförsäkring för studerande med villkor som liknar anställdas, t.ex. med samma karenstid. Ansvaret för studerandes sjukförsäkring skulle då ligga hos Försäkringskassan och CSN:s roll skulle motsvara en arbetsgivares, genom att CSN skulle betala ut studiemedel under karenstiden, dvs. sjuklöneperioden. Detta föreslogs kombineras med fortsatt rätt till vilande SGI och studietids-SGI för studerande.

Om förslaget ovan inte genomfördes, föreslogs en annan lösning på problemet med sommaruppehåll. SACO ansåg att det kunde övervägas om studiemedlet kunde utgå som ett bidrag under sommaruppehållet för studenter vars sjukskrivning fortsätter efter terminstiden. För denna sorts ”studentsjukskrivning” skulle det finnas en övre tidsgräns om ett år.

I rapporten framfördes att det är oacceptabelt att studenter är den enda grupp som inte tillåts vara deltidssjukskrivna från sin reguljära ersättning. Därför borde studiemedel kunna betalas ut även för 75, 50 och 25 procents sjukskrivning från studierna, vilket skulle kombineras med kontroller av att studenten inte samtidigt

¹⁸ Saco (2011).

studerar på heltid. Enligt rapporten borde det vara enkelt att kontrollera i Ladok (systemet för dokumentation av studieresultat för högskolestuderande i Sverige) hur många poäng studenten presterat under sjukskrivningsperioden.

Arbetslöshetsförsäkringen

Saco konstaterade i rapporten att det är svårt för studenter att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen eftersom studiemedel inte är att anse som inkomst av förvärvsarbete i försäkringens mening. Saco lämnade därför tre förslag för att förbättra situationen för nyutexaminerade studenter.

Det första förslaget innebar ett införande av en omställningsförsäkring för studenter. Försäkringen kunde rymmas inom studiemedelssystemet eller likna de omställningsförsäkringar som förhandlats fram mellan arbetsmarknadens parter på andra områden. Om omställningsförsäkringen skulle rymmas inom studiemedelssystemet skulle den exempelvis kunna innebära rätt till tio veckor med studiemedel. Under dessa veckor skulle den studerande kunna avsluta studierna, dvs. ta restpoäng eller skriva färdigt en uppsats, och söka arbete. Huvuddelen av finansieringen skulle då bäras av studenten själv, eftersom studiemedlet till största delen är ett lån. Det kunde dock finnas risk för att sökande skulle utnyttja systemet och ”ta semester” efter avslutad utbildning, i stället för att söka arbete.

Om omställningsförsäkringen mer liknade övriga omställningsförsäkringar skulle den kunna ha inslag av karriärrådgivning och jobbsökarhjälp, t.ex. från de arbetslivs- och karriärcentrum som finns på flertalet lärosäten. Eventuellt skulle även krav på tidigt aktivt arbetssökande kunna kopplas till en sådan försäkring.

Det andra förslaget rörde en arbetslöshetskassa för studenter, en s.k. s-kassa. Den stora svårigheten med en studerandekassa var finansieringen. En självständig finansiering skulle dock kräva stor anslutning bland studenter som inte löper någon större risk för arbetslöshet efter studierna. Försäkringen skulle kunna göras obligatorisk, men det och skulle lasta över kostnaden för några studenters arbetslöshet på hela studentkollektivet. Om ersättningsnivån i studerandekassan var lika med eller översteg studie-

medlet, skulle det dock kunna uppmuntra till medlemskap i en studerandekassa och bidra till att studenter avslutar sina studier tidigare.

Det tredje förslaget innebar att låta studenternas trygghet efter examen se ut ungefär som den gör, men att undersöka effekterna av det borttagna studerandevillkoret avseende den sociala snedrekryteringen till högre utbildning. Dessutom skulle matchningen på akademiskernas arbetsmarknad behöva utredas för att se om den försämrats sedan studerandevillkoret togs bort.

Saco påpekade också i rapporten att den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna anpassas till studerandegruppen. Om åldersgränsen på 25 år för att hoppa över studietiden togs bort skulle fler studenter kunna kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen genom sommarjobb och extrajobb under studietiden. Om den överhoppningsbara tiden dessutom utsträcktes till sex år och all studietid blev överhoppningsbar, oavsett om studenten fått studie-medel eller inte, skulle villkoren också bli mer anpassade för studenter.

Underlagsrapport till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen – Studerande och socialförsäkringen

I juni 2011 publicerades den underlagsrapport, Studerande och socialförsäkringen, som kommittén beställt från Sveriges förenade studentkårer (SFS).¹⁹ Uppdraget var att kartlägga vilka brister som finns för studerande i dagens socialförsäkringssystem och att ge förslag på lösningar. I det följande redovisas de problem och förslag som SFS redogjorde för i rapporten.

Sjukförsäkringen

Inför en obligatorisk standardförsäkring för studerande

I rapporten lyfte SFS fram som ett problem att alla studerande inte omfattas av trygghet vid sjukdom när den som nu ges inom studie-

¹⁹ Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011e).

medelssystemet, eftersom de som inte uppbär studiemedel då inte omfattas.

De studerande har dessutom dålig kännedom om vilka möjligheter till ersättning de har vid sjukdom. Bedömningen av vilken sjukpenning en studerande har rätt till är svår att förstå och förutse för den enskilde. Detta beror, enligt SFS, på att sjukförsäkringen för studerande är ett lapptäcke av särlösningar. Bristen på enhetlighet gör att studerande behandlas olika beroende på t.ex. om de uppbär studiemedel eller inte, eller om de har studerat före och/eller under studietiden eller inte.

Att tillhandhålla skydd vid sjukdom inom studiemedelssystemet ansågs inte vara en bra lösning, eftersom alla studerande inte uppbär studiemedel. Även möjligheten till avskrivning av studiemedel vid sjukdom skapar problem exempelvis under sommarmånaderna, då en studerande som är sjuk och får sitt studiemedel avskrivet under terminerna övergår till den allmänna sjukförsäkringen. Detta kan ge tre olika utfall.

- Vid vilande SGI: Den studerande ska anmäla sig till Arbetsförmedlingen första dagen på sommaruppehållet och därmed få sjukpenning. Vid anmälan en dag för sent går möjligheten till sjukpenning över sommaren förlorad.
- Vid studietids-SGI: Den studerande har möjlighet att få sjukpenning över sommaren utan att anmäla sig till Arbetsförmedlingen.
- Varken vilande eller studietids-SGI: Den studerande har inte rätt till sjukpenning under sommaren.

Inte heller ersättning genom vilande SGI ansågs vara en bra lösning eftersom den studerande som blir sjuk måste avsluta eller avbryta studierna för att få sjukpenning baserad på sin vilande SGI. Den studerande förlorar då sin plats på utbildningen och kommer i sin rehabilitering att bli matchad mot hela arbetsmarknaden och inte mot sina studier.

SFS såg även problem med ersättning genom studietids-SGI eftersom denna ofta blir låg. Den som arbetar vid sidan av studierna kan få en studietids-SGI fastställd. Men eftersom studiemedlet inte ligger till grund för SGI, blir sjukpenningen ofta betydligt lägre än den verkliga inkomsten före sjukdomen.

Med denna bakgrund föreslog SFS att en obligatorisk standardförsäkring för studerande ska införas. Från början utgår ersättningen från den studerandes faktiska disponibla inkomst, dvs. både studiemedel och förvärvsinkomst, vilket innebär att studiemedlet blir sjukpenninggrundande. För studerande med begränsade inkomster ska standardförsäkringen garantera en lägsta ersättningsnivå och för studerande med barn ska den nivån vara högre. Ersättningen ska kunna anpassas efter studietakt och på så sätt ska deltidssjukskrivning och deltidsstudier kunna kombineras.

Ersättningen bör efter en tid övergå i en ersättning baserad på tidigare inkomster innan studierna påbörjades. Om den som är sjuk saknar tidigare inkomster och därmed vilande SGI fortsätter den initiala ersättningen att gälla. Tidsgränsen harmoniseras lämpligen med den rehabiliteringskedja för studerande som SFS också föreslog (tabell 22.1).

Tabell 22.1 Standardförsäkring för studerande

	Period 1	Period 2
Ingen vilande SGI före sjukdom	Sjukpenning baserad på studiemedel och inkomster under studierna	Densamma som period 1
Vilande SGI före sjukdom	Garanterad lägsta nivå	Ersättning baserad på vilande SGI

Källa: Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011e).

Standardförsäkringen föreslogs omfatta alla studerande, inte bara dem som uppbär studiemedel. Inträdet i standardförsäkringen behöver, enligt SFS, regleras så att försäkringen inte överutnyttjas exempelvis genom att en person som saknar SGI blir sjuk och börjar studera för att omedelbart sjukanmäla sig.

I samband med införandet av standardförsäkringen ska möjligheten att få studiemedlet avskrivet vid sjukdom avskaffas.

Inför en rehabiliteringskedja för studerande

I rapporten konstaterade SFS att det oklara ansvaret när en studerande blir sjuk är ett återkommande problem. Problem uppstår i övergången mellan sjukdom och studier och genom att rehab-

iliteringsinsatserna är begränsade för studerande som blir sjuka. Den studerande får ofta själv samordna sin återgång i studier. Till skillnad från arbetsgivarnas ansvar för anställda, har inte utbildningsanordnarna ansvar för exempelvis sjuklönen och de saknar större ekonomiska drivkrafter för att ta ett större arbetsmiljö- och rehabiliteringsansvar. För den studerande som är sjuk och som har en vilande SGI får rätten till sjukpenning prövas inte mot utbildningen, utan mot hela arbetsmarknaden.

Ett annat problem är, enligt SFS, att det inte finns någon aktör med rehabiliteringsansvar för studerande på samma sätt som arbetsgivare har för anställda. SFS menade att det saknas en motpart till Försäkringskassan och primärvården för de studerande. Ett annat exempel som nämndes var att det saknas verktyg i form av t.ex. arbetsträning för studerande och möjlighet till deltidstudier.

SFS föreslog därför att den nuvarande rehabiliteringskedjan kompletteras med en rehabiliteringskedja för studerande som omfattar alla studerande som blir sjuka och syftar till att få de studerande att återgå till studierna. De studerandes rehabiliteringskedja behöver, enligt SFS, anpassas efter utbildningssektorn när det gäller insatser, tidsgränser och ålägganden. Den ska syfta till att återge den drabbade förmågan att i första hand slutföra sina studier och i andra hand att arbeta.

Rehabiliteringskedjan för studerande föreslogs endast omfatta personer som vid insjuknade främst hade studier som huvudsysselsättning och som inte ingick i en annan rehabiliteringsåtgärd.

SFS ansåg också att det behövs tydligare ansvar och samordning när studieförmågan ska bedömas. Vården borde, enligt SFS, ha ansvar för bedömningen av studieförmåga i förhållande till den aktuella utbildningen och utbildningsanordnarna vara skyldiga att tillhandahålla information om den drabbades studier. SFS sammanfattar sitt förslag med följande skiss:

Tabell 22.2 Förslag till rehabiliteringskedja för studerande

	Period 1 (minst 1 år)	Period 2	Period 3
Åtgärd	Återgång till studier Upprätta individuell studieplan	Andra studier Bedömning av studie-förmåga mot övriga studier	Övergång till rehabiliteringskedjan dag 181–365
Ansvar	Försäkringskassan Utbildningssamordnare Vården	Försäkringskassan Utbildningsmyndighet	Försäkringskassan Arbetsförmedlingen

Källa: Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011e).

Under de första 90 dagarna föreslås det vara utbildningsanordnarens ansvar att ta fram en individuell handlingsplan med exempelvis lämpliga kurser och ”studieträning”. Den första perioden bedöms behöva vara minst ett år eftersom många kurser bara ges en gång per år. Försäkringskassan föreslås utreda om utbildningsanordnare kan anpassa studieplatsen så att studierna kan bedrivas trots nedsatt studieförmåga. Om den studerande som är sjuk inte kan gå tillbaka till de tidigare studierna, bör under den andra perioden Försäkringskassan, med stöd från relevanta utbildningsaktörer, verka för att den studerande kan återgå till närliggande eller andra studier. Om inget av detta varit möjligt bör personen efter den andra perioden övergå till rehabiliteringskedjan för arbetstagare.

Korta karenstiden till sju dagar

Enligt SFS är det ett problem att många studerande inte anmäler sig till Försäkringskassan när de blir sjuka eftersom de inte räknar med att vara sjuka en längre period. Detta gör att tiden innan studielånet avskrivs ofta blir längre än 30 dagar.

Förslaget är därför att sänka karenstiden till sju dagar och ålägga studerande att lämna in läkarintyg den åttonde sjukdagen.

SFS pekar på att kontrollmöjligheterna har stärkts sedan 1995, då tiden för när lånen kan skrivas av förlängdes från 14 dagar till 30 dagar. Kontrollen behövs för att undvika en situation då sjuka studerande ändå bedriver studier. Å ena sidan, resonerade SFS, skulle karenstiden kunna vara 14 dagar eftersom den då skulle sam-

manfalla med sjuklöneperioden för arbetstagare. Å andra sidan jämförde SFS situationen för studerande med den för egenföretagare som har en grundläggande karenstid om sju dagar.

Möjliggör deltidstudier

I rapporten lyfts det fram som ett problem att det i dag inte går att kombinera partiell sjukskrivning med deltidstudier och få ekonomiskt stöd från både sjukförsäkringen och studiemedelsystemet. Detta kan, enligt SFS, få två konsekvenser. Den ena är att en studerande som är sjuk försöker att fortsätta studera på heltid trots att studieförmågan inte motsvarar heltid och därmed inte klarar prestationskraven för fortsatta studiemedel. Den andra är att en studerande som är deltidssjuk avbryter sina studier helt trots förmåga till deltidstudier.

SFS föreslog därför att sjukpenning och studiemedel ska kunna kombineras för att möjliggöra partiell sjukskrivning och deltidstudier. SFS lyfte vidare kontrollfrågan som en avgörande aspekt för att genomföra en sådan förändring och menade att förslaget om rehabiliteringskedja för studerande skulle kunna öka kontrollmöjligheterna.

Utökat skydd av SGI under studier

Ett annat problem som diskuterades i rapporten är att SGI-skyddet under studier inte är optimalt. Studerande som inte uppbär studiemedel har ingen möjlighet till SGI-skydd, vilket försvårar för studerande att t.ex. spara studiemedelsveckor för att hålla nere studielånen. Det är problematiskt även för studerande som exempelvis på grund av att prestationsmålen inte har nåtts inte beviljas studiemedel och därmed mister sitt SGI-skydd.

Mot bakgrund av detta föreslog SFS att alla studerande på studiemedelsberättigande utbildningar som studerar minst halvtid ska kunna skydda sin SGI under hela studietiden. Därmed släpps kraven på att den studerande ska uppbära studiemedel för att kunna skydda sin SGI. Att frikoppla SGI-skyddet från studiemedelsystemet skulle, enligt SFS, inte leda till att skyddstiden ökar. Om det finns en sådan oro bör i stället en bortre gräns införas för hur

lång tid SGI kan skyddas vid studier, på motsvarande sätt som det i arbetslöshetsförsäkringen finns en gräns för överhoppningsbar tid vid studier.

Argumentet att SGI-skyddet ska kopplas till studiemedlet för att möjliggöra en effektiv kontroll av om personen studerar håller inte, menade SFS. Denna bedömning bör kunna göras utan att blanda in studiemedlet. Så sker redan för personer som bedriver studier inom samma yrkesområde som de tidigare arbetade inom, då dessa har SGI-skydd även utan att uppbära studiemedel. Det samma gäller utlandsstuderande, då Försäkringskassan prövar om dessa har rätt till SGI-skydd först när de blir sjuka och ansöker om ersättning. Därför föreslogs Försäkringskassan få ett utökat uppdrag i bedömningen av fastställandet av den studerandes vilande SGI.

Rullande genomsnitt på minst tolv månader vid historiska inkomster

Mot bakgrund av kommitténs uppdrag att föreslå regler för inkomstunderlaget i bl.a. sjukförsäkringen som bygger på historiska (faktiska) inkomster, diskuterade SFS även eventuella *problem* för studerandes situation vid en sådan reform. I sin analys utgick SFS från att studerandes försäkringsskydd vid sjukdom överförs från studiemedelssystemet till sjukförsäkringen. SFS pekade på att en historisk beräkningsmodell skulle få stora konsekvenser i speciellt tre situationer. För det första skulle försäkringsskyddet under studietiden påverkas. För det andra skulle kvalifikationstiderna påverkas och därmed övergången mellan arbete och studier och vice versa. För det tredje skulle fastställande av vilande rätt till sjukpenning under studietiden påverkas.

SFS ansåg att om sjukpenningen framöver ska beräknas på historiska inkomster ökar behovet av en minimivå, en grundersättning, i sjukförsäkringen. En kvalifikationstid skulle t.ex. drabba nyexaminerade när de börjar arbeta och dem som blir sjuka under studietiden eftersom studerandes inkomster varierar från månad till månad.

SFS såg även fördelar med en historisk beräkningsgrund, exempelvis genom att oregelbundna inkomster, som många studerande har, kan ge möjlighet till sjukpenning hela året och att de som

har arbetat före studierna kan få en hög sjukpenning baserad på det tidigare arbetet. SFS menade vidare att den föreslagna standardförsäkringen för studerande skulle minska de negativa konsekvenserna av att införa historiska inkomster som grund för beräkningen.

SFS föreslog i rapporten att om historiska inkomster införs som beräkningsgrund för sjukpenningen bör den beräknas på minst tolv månader. Om standardförsäkringen inte införs ska det vara möjligt för studerande att göra en jämkning för att motverka inkomstvariationer över året. Modellen ska också utformas för att motverka att tidsmässiga eftersläpningar sänker ersättningsnivåerna.

Arbetslöshetsförsäkringen

SFS menade i rapporten att utbildning är en naturlig del av arbetsmarknaden och därmed en viktig komponent i arbetslinjen. Arbetslinjen bör därför kompletteras med en kompetenslinje. Studerande bör också omfattas av ett fullgott trygghetssystem.

SFS redovisade flera alternativ för att förbättra studenters situation vid arbetslöshet.

Jobbgaranti för studerande

SFS föreslog att det skulle skapas en jobbgaranti för studerande. Garantin kunde likna jobbgarantin för ungdomar, men den borde anpassas efter de förutsättningar som en nyexaminerad studerande har. De studerande skulle ha rätt till ersättning om de sökt arbete under tre månader. Inskrivningstid hos Arbetsförmedlingen under studierna borde räknas in i karenstiden. Garantin borde omfatta långa folkhögskoleutbildningar, Komvux och eftergymnasiala studier.

Arbetslöshet efter examen har en negativ effekt på studerandes framtida inkomster. Målet för en jobbgaranti för studerande skulle var att öka och förbättra stödet för nyligen examinerade i deras övergång mellan studier och arbete.

Garantin borde anpassas efter de två situationer som är mest problematiska för studerande, dvs. efter avslutade studier och under studieuppehåll. Ersättningen skulle kunna anpassas efter dessa situationer: grundersättning för studerande som inte har uppfyllt

kvalifikationerna och inkomstrelaterad ersättning för dem som gjort det i det första fallet. I det andra fallet borde ersättningen utformas för att motverka försörjningsproblemen under sommar-månaderna.

Sänkt arbetsvillkor

Generellt kan det antas att ju lägre kraven är på antalet arbetade timmar för att ha rätt till arbetslöshetsförsäkring, desto fler studerande skulle kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen. SFS ansåg dock inte att ett sänkt arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna underlätta situationen för arbetslösa studenter. Organisationen menade att det inte är rimligt att heltidsstuderande även tvingas att arbeta halvtid för att kvalificera sig till försäkringen. Studerande som kvalificerar sig till arbetslöshetsförsäkringen överskrider dessutom med all sannolikhet fribeloppet i studiemedelssystemet. Dagens system innebär således att det inte går att fullvärdigt ingå i en arbetslöshetsförsäkring och ha studiemedel samtidigt. SFS menade att arbete vid sidan av studier borde vara en möjlighet, men inte ett krav för varken försörjning eller trygghet.

Garantiprogram

En annan möjlighet som diskuterades var att utsträcka ungdomsgarantin till alla nyutexaminerade studenter, dvs. ta bort åldersgränsen för denna grupp.

För studerande skulle ett sådant förslag innebära att de fick samma rätt till arbetslöshetsersättning som innan studerandevillkoret avskaffades. Problemen med försörjningen över sommaren skulle dock kvarstå, likaså den långa karenstiden.

SFS ansåg att ett garantiprogram skulle innebära ökade drivkrafter för arbete och en förbättrad ekonomisk situation för många studenter, men att det riskerar att bli ett alltför trubbigt instrument. Ett garantiprogram skulle inte heller utgöra det mest effektiva stödet i de studerandes etablering på arbetsmarknaden.

Ett reformerat studerandevillkor

Ytterligare en möjlighet som lyftes fram i underlagsrapporten var ett återinförande av studerandevillkoret. SFS ansåg att ett återinfört studerandevillkor skulle lösa en del av försörjningsproblem för de studerande, men att svårigheter skulle kvarstå under sommaren. Studerandevillkoret skulle inte heller utgöra det mest effektiva stödet i de studerandes etablering på arbetsmarknaden, i likhet med ett garantiprogram. Vidare ansåg SFS att om studerandevillkoret skulle återinföras borde det anpassas för att stödja de studerande i etableringen på arbetsmarknaden.

Arbetslöshetsförsäkring för studerande

En sista möjlighet som diskuterades i rapporten var införandet av en studerandekassa. SFS såg flera tekniska problem med en sådan lösning, bl.a. gränsdragningen och övergången mellan vanliga arbetslöshetskassor och studerandekassan.

SFS ansåg att en studerandekassa riskerade att bli för dyr för den enskilde studerande och att förslaget därför inte borde genomföras.

CSN – Regeringsuppdrag att se över bestämmelserna om studiemedel under sjukdom²⁰

Regeringen uppdrog i november 2011 åt CSN att, i samråd med Försäkringskassan, se över bestämmelser om studiemedel under sjukdom inom studiemedelssystemet. I uppdraget ingick särskilt att identifiera hinder för och risker med de förslag till ändringar som den Studiesociala kommittén lämnade i betänkandet Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (se ovan) i fråga om studiemedel under sjukdom samt att föreslå hur sådana hinder och risker kan hanteras. Särskilt skulle CSN belysa vad som krävs för att kontrollera i vilken omfattning studier bedrivs om studiemedel skulle lämnas vid sjukdom på deltid samt vilka ytterligare kontroller som bör göras i syfte att garantera att den enskilde får

²⁰ CSN (2012).

rätt ersättning samt vad som bör göras för att felaktiga utbetalningar och fusk minimeras. Uppdraget redovisades den 15 april 2012. CSN:s rapport var redan när uppdraget gavs tänkt att utgöra ett underlag till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen och regeringen har följaktligen överlämnat CSN:s förslag till kommittén.

De problem med dagens försäkringsskydd för studerande som CSN lyfte fram i rapporten sammanfattas med bristande flexibilitet, träffsäkerhet och kontroll. Flexibiliteten brister i och med att ersättning endast lämnas om den studerande är helt oförmögen att bedriva studier. Om studieförmågan är delvis nedsatt lämnas ingen ersättning. Det är heller inte möjligt för den som är sjukskriven att prova på att studera under sjukperioden.

Den bristande träffsäkerheten, ansåg CSN, beror på att systemet bygger på två outtalade antaganden. Dels att bara studerande som är sjuka under en längre tid drabbas av skador, dels att skadans omfattning alltid står i direkt relation till sjukperiodens längd. Sjukperiodens längd avgör t.ex. vilket belopp den studerande inte behöver betala tillbaka. Den studerande slipper därför ofta att betala tillbaka studielån alldeles oavsett om han eller hon har försenats i sina studier eller inte.

Enligt CSN finns det inte heller något välfungerande kontrollsystem. Studerande som har blivit sjukskrivna men som ändå väljer att studera ska exempelvis inte omfattas av försäkringsskyddet. Att någon bedriver studier trots att han eller hon egentligen är sjukskriven kontrolleras dock bara undantagsvis. Det förekommer att studerande inte behöver betala tillbaka sina studielån trots att de har bedrivit framgångsrika studier.

Utgångspunkten för de förslag som CSN lämnade i rapporten var att myndigheten anser att det nuvarande sjukförsäkringsskyddet måste renodlas för att vara just en försäkring som ersätter skador. För studerande som har studiemedel innebär en försening i studierna, t.ex. på grund av sjukdom, ökade studieskulder. En försening kan också göra det svårt att hinna avsluta studierna under den maximala tiden med studiemedel. Därför, ansåg CSN, ska ersättning lämnas om den studerande har försenats i sina studier. Att den studerande provar på att studera under en sjukperiod anses därför helt sakna betydelse. Den centrala frågan är i stället om han eller hon har klarat av sina kurser. Om han eller hon har klarat av

sina kurser lämnas helt enkelt ingen ersättning. Det är sjukdomens eventuella skadeverkningar som ska vara i fokus. Ett sådant fokus innebär att det blir möjligt att prova på att studera trots en sjukperiod. Det innebär dessutom att ersättning bara lämnas till studerande som faktiskt har drabbats av en ekonomisk skada. Ett renodlat försäkringsperspektiv skapar med andra ord goda förutsättningar för flexibilitet, träffsäkerhet och kontroll.

CSN föreslog att studiemedel under sjukdom ska kunna lämnas om Försäkringskassan har godkänt sjukperioden. Försäkringskassan ska godkänna en sjukperiod om den studerande maximalt kan bedriva halvtidsstudier. På så sätt blir det möjligt att vara sjukskrivna på hel- eller deltid med studiemedel, till skillnad från hur det är i dag, då det bara är möjligt att vara sjukskriven på heltid.

CSN föreslog att försäkringsskyddet för studerande ska bestå av två delar. Den första delen ska vara ett försörjningsskydd som ger rätt att behålla studiemedlen under en sjukperiod. Givet att Försäkringskassan har godkänt en sjukperiod ska den studerande därför, precis som i dag, ha rätt att behålla sina studiemedel under sjukdom. Den andra delen ska ge ersättning för skador i form av uteblivna studieresultat. En studerande som har varit sjuk ska inte riskera att förlora rätten till studiemedel på grund av att veckorna med studiemedel tar slut. Han eller hon ska heller inte behöva betala tillbaka de studielån som har lämnats under en sjukperiod. Dessutom ville myndigheten ändra de närmare förutsättningarna för att räkna bort veckor och för rätt till avskrivning.

Innan en studerande beviljas borträkning av tid och avskrivning ska CSN kontrollera vilka studieresultat, t.ex. poäng eller motsvarande, som den studerande har uppnått under sjukperioden. Endast om den studerande faktiskt har försenats i sina studier ska veckor räknas bort. Detta ansågs kraftigt minska risken för att ersättning lämnas felaktigt. Dessutom föreslogs att karenstiden för avskrivning av studielån skulle sänkas från dagens 30 dagar till 14 dagar. Detta för att fler personer – men samtidigt rätt personer – ska få studielånen avskrivna.

Avskrivning av studielån för en studerande som har varit sjuk ska kunna ske för de veckor som har räknats bort med avdrag för en karenstid. Studielån ska bara skrivas av om den studerande har försenats i sina studier.

CSN föreslog vidare att studerande som känner att de kan och vill prova på att studera trots att de är sjukskrivna ska kunna göra detta, utan att behöva vara rädda för att förlora sina studiemedel. Sådana försök till studier kan också vara ett led i en rehabilitering.

CSN ska skicka ut beslut till den studerande där det framgår om han eller hon har rätt till studiemedel under sjukdom eller inte. Vetskapen om att studiemedlen kommer att fortsätta betalas ut trots frånvaro från studierna, förväntas öka tryggheten för den studerande. Även eventuella beslut om borträkning av tid ska skickas ut till den studerande när förutsättningarna för att räkna bort tid är uppfyllda.

CSN föreslog slutligen att Försäkringskassan ska fortsätta ansvara för samordningen av rehabiliteringen av dem som studerar i Sverige. Det samordningsansvar som CSN i nuläget har för rehabilitering av dem som studerar utomlands föreslogs däremot upphöra.

CSN menade att frågan om rehabiliteringen av studerande behöver utredas ytterligare, främst för att klarlägga vad målet med rehabiliteringen ska vara: Ska det vara återgång i de studier som pågick före sjukfallet, i studier generellt eller inträde på arbetsmarknaden? Dessutom behöver det, enligt CSN, utredas vilka rehabiliteringsåtgärder som kan bli aktuella, vilka instanser som ska ansvara för att de genomförs, hur de ska finansieras, om det ska finnas en borte tidsgräns för när studiemedel under sjukdom inte längre kan utgå och i vilken utsträckning studerande som bedriver studier utomlands ska ha tillgång till rehabilitering.

Saco Studentråd – Rätt jobb inte ett jobb.

År 2012 publicerade Saco Studentråd ett förslag om ett matchningslån för nyblivna akademiker för att trygga övergången mellan studier och arbetsliv.²¹ I rapporten underströks vikten av en välfungerande matchning på arbetsmarknaden för denna grupp. Saco Studentråd föreslog att ett matchningssystem för nyexaminerade studerande skulle införas.

²¹ Saco studentråd (2012).

I det första steget skulle akademiker som avslutar sina studier erbjudas ett matchningslån för att klara ekonomin direkt efter studierna. Detta stöd borde motsvara nivån på studiemedlet. Lånevillkoren borde likna dem i studiemedelssystemet, vilket skulle medföra en enkel administration av matchningslånet. Eftersom arbetslöshet i sig riskerar att utgöra en negativ signalfunktion borde lånet beviljas under en avgränsad tidsperiod om tre månader. Matchningslånet borde knytas till tydliga krav på aktivt arbetsökande.

Syftet med det första steget var framför allt att de som inte direkt efter examen hittar ett kvalificerat arbete skulle erbjudas ett finansiellt stöd under tiden de söker arbete. Genom utformningen av ett lån skulle den enskilde ta merparten av den ekonomiska risken och därmed skulle behovet av karens försvinna. Kravprofilen, med krav på återbetalning i händelse av utebliven sökaktivitet, torde också stimulera till ett aktivt arbetssökande under utbetalningsperioden.

Lärosätena borde rustas upp med ordentliga karriärcentrum med koppling till Arbetsförmedlingen. Lärosätena borde ansvara för de aktiva åtgärderna för dem som använder matchningslån. Dessa centra borde också finnas tillgängliga för matchningshjälp under hela studietiden så att så många studenter som möjligt skulle kunna få arbete direkt efter examen.

För dem som inte lyckas hitta något kvalificerat arbete under matchningslånsperioden skulle ytterligare matchningshjälpande åtgärder sättas in.

Efter att matchningslånet förverkats borde stödet kompletteras med ett system med aktiverande åtgärder. Det andra steget av matchningslånet skulle kunna vara en del av den ordinarie aktiva arbetsmarknadspolitiken. T.ex. skulle Arbetsförmedlingen kunna ges i uppdrag att, tillsammans med de föreslagna karriärcentra, bygga upp en resurspool för gruppen nyexaminerade akademiker och förmedla praktik- och traineeplatser och utbildningar. Förslag på mer direkt arbetsskapande åtgärder, t.ex. kvalificerade traineeplatser inom offentlig sektor, lades också fram i rapporten.

22.1.4 Genomförda reformer rörande studerande

Försäkringskyddet inom studiestödssystemet²²

Rätten att få behålla studiemedel vid studieavbrott på grund av sjukdom för studier inom Sverige infördes den 1 januari 1975. Då infördes även en möjlighet att få lånet avskrivet fr.o.m. den 15:e sjukdagen. Av förarbetena framgår att reglerna endast bör gälla studerande som är helt oförmögna att bedriva studier på grund av sjukdom. Det framgår också att det ansågs stöta på nästan oöverstigliga praktiska svårigheter att avräkna återbetalningspliktiga studiemedel vid partiell oförmåga på grund av sjukdom²³. Det krävdes särskilda skäl för att bevilja studiemedel under sjukdom för längre tid än två terminer.

Den 1 januari 1985 upphävdes tidsgränsen för hur länge studiemedel under sjukdom kunde utgå. I samband med förändringen påminde departementschefen om det rehabiliteringsansvar som inträder för Försäkringskassan när den studerande varit sjukskriven under 90 dagar.²⁴

När reformen genomfördes 1975 gällde reglerna endast studier inom Sverige, vilket berodde på att det saknades möjligheter till kontroll utomlands.²⁵ Rätten att få behålla sitt studiemedel under sjukdom för dem som studerar utomlands infördes den 1 juli 1986. Då hade Sverige avtalat om sjukvårdsförmåner med relativt många länder.

Den s.k. karenstiden för avskrivning av studielån höjdes från 14 dagar till 30 dagar den 1 juli 1995. Regeringen ansåg att merparten av dem som varit sjukskrivna under kortare tid än en månad inte försenats eller inte försenats nämnvärt i sina studier. En förlängning av karenstiden ansågs därför vara rimlig.²⁶

²² CSN (2012).

²³ Prop. 1974:14.

²⁴ Prop. 1983/84:127.

²⁵ Prop. 1985/86:100, bil. 10.

²⁶ Prop. 1994/95:100, bil 9.

Arbetslöshetsförsäkringen

Studier som kvalifikationsvillkor

Möjligheten att få ersättning baserad på studier infördes 1974 i och med att studerandevillkoret infördes i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Studerandevillkoret avsåg sökande som avslutat en utbildning på heltid som omfattat minst ett läsår och som berättigat till studiesocialt stöd. En sökande som efter avslutad utbildning antingen arbetade eller stod till arbetsmarknadens förfogande, dvs. vad anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, i minst tre månader var berättigad till KAS. Den sökande måste dock ställa sig till arbetsmarknadens förfogande inom fem månader från avslutad utbildning för att ersättningen skulle kunna komma ifråga. KAS bestod av ett grundbelopp och kunde lämnas i som mest 150 ersättningsdagar.²⁷

Tio år senare ändrades reglerna så att kvalifikationstiden för studerandevillkoret angavs i dagar i stället för månader, dvs. 90 kalenderdagar i stället för tre månader. Detta för att underlätta beräkningen av kvalifikationstiden. Dessutom förlängdes ramtiden för att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande från fem till tio månader.²⁸

År 1998 omarbetades lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen om kontant arbetsmarknadsstöd till en lag. Som en konsekvens infördes studerandevillkoret i ALF och studier kunde därmed berättiga till arbetslöshetsersättning.²⁹

År 2001 modifierades reglerna så att ramtiden efter avslutad utbildning kunde förlängas till den dag personen fyllde 20 år. Anledningen till detta var att den lägsta åldersgränsen för att KAS skulle betalas ut successivt hade höjts till 20 år.³⁰

Två år senare infördes ett särskilt studerandevillkor, som avsåg sökande som lämnat aktivitetsgarantin för studier. Villkoret liknade det vanliga studerandevillkoret, men saknade kvalifikationstiden om tre månader. En annan skillnad var att det särskilda studerandevillkoret gav samma ersättning som den sökande tidigare fått i

²⁷ Prop. 1973:56.

²⁸ Prop. 1983/84:126.

²⁹ Prop. 1996/97:107.

³⁰ Prop. 1999/2000:139.

aktivitetsgarantin. För det vanliga studerandevillkoret lämnades grundbelopp. Syftet med villkoret var att uppmuntra till studier.³¹

Både studerandevillkoret och det särskilda studerandevillkoret avskaffades 2007. Avskaffandet motiverades med att arbetslöshetsersättning ska grunda sig på förvärvsarbete och med att det infördes en jobbgaranti för unga arbetssökande.³²

Studier jämsides med arbetslöshetsersättning

Frågan om studier jämsides med arbetslöshetsersättning bottenar i huruvida den sökande kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande under tiden i studier. Det är en bedömning som länge lämnades till den enskilda arbetslöshetskassan att göra.

År 1989 infördes i arbetslöshetsförsäkringen huvudregeln att ersättning inte lämnas till sökande som deltar i utbildning. Liksom tidigare kunde dock arbetslöshetsersättning beviljas i undantagsfall för sökande som samtidigt studerade. Det gällde t.ex. möjligheten att fortsätta heltidsstudier som bedrivits jämsides med ett heltidsarbete om den sökande blev arbetslös, orienteringskurser eller deltidstudier som inte hindrade den sökande från att söka och anta ett heltidsarbete. Dessa undantagsfall reglerades i förordning och föreskrifter.³³

I den proposition som ligger till grund för ALF betonades att rätten att studera under tid med arbetslöshetsersättning var en ren undantagssituation. Sådana studier borde vara tillfälliga och kunna avbrytas när som helst till förmån för ett arbete. Dessutom angavs att arbetslöshetsersättning i normalfallet inte borde lämnas till studerande som fick någon form av studiestöd som helt eller delvis bestod av bidrag. Det ansågs vara ett bland flera sätt att visa att den sökande främst var studerande och inte i första hand arbetsökande.

Studier jämsides med arbetslöshetsersättning skulle dock även fortsatt i undantagsfall kunna beviljas. T.ex. skulle en sökande som studerat deltid och arbetat deltid inte behöva avsluta studierna bara för att han eller hon förlorade arbetet. Utgångspunkten för sådana

³¹ Prop. 2002/03:44.

³² Prop. 2006/07:15 och prop. 2006/07:118.

³³ Prop. 1987/88:114.

bedömningar skulle bl.a. vara att studierna inte hindrade den arbetslöse från att ta ett arbete av samma omfattning som tidigare. Dessa undantagsfall reglerades även fortsatt i förordning och föreskrifter.³⁴

År 2007 upphörde den möjlighet som tidigare funnits i tillsynsmyndighetens föreskrifter om att få ersättning under uppehåll i reguljär utbildning. Ersättning kunde nu endast lämnas under uppehåll i en arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet, dvs. inom aktivitetsstödet (18 § ALFFo).

I maj 2010 förtydligades reglerna för studier jämsides med arbetslöshet. Det infördes ett nytt varaktighetskrav på 15 veckor för den som har studerat vid sidan av arbete och ville fortsätta sina studier vid arbetslöshet. Ändringen innebar att den som fortsatte studier som han eller hon före arbetslösheten bedrivit på heltid vid sidan av heltidsarbete under minst 15 veckor kunde ha rätt till arbetslöshetsersättning under fortsatta studier. Samma varaktighetskrav gällde den som före arbetslösheten hade arbetat och studerat deltid och fortsatte studierna på deltid under arbetslösheten.

Fyra år senare förtydligades reglerna igen genom att en tidsgräns för hur länge en sökande fick bedriva studier jämsides med arbetslöshetsersättning infördes i förordningen. Ersättning jämsides med en orienteringskurs eller dylikt skulle kunna lämnas under som mest 15 ersättningsdagar inom en och samma ersättningsperiod. För studier på hel- eller deltid skulle en tidsgräns på 20 veckor inom en ersättningsperiod gälla.

22.2 Överväganden

22.2.1 Överväganden – studerande i sjukförsäkringen och återgång i studier

Kommitténs bedömning: Inkomstbortfallsprincipen bör alltså gälla inom sjukförsäkringen för studerande. Nuvarande regelverk inom studiemedelssystemet med möjlighet till avskrivning av studielån under vissa förutsättningar vid studie-

³⁴ Prop. 1996/97:107.

oförmåga på grund av sjukdom bör bestå. Möjligheterna till deltidssjukskrivning för studerande bör utredas vidare. Rehabiliteringsansvaret bör förtydligas och färre karensdagar kan övervägas.

Skälen för kommitténs bedömning: Som har beskrivits ovan finns det vissa möjligheter för studerande, som på grund av sjukdom saknar förmåga att studera, att få studielånet avskrivet. För att studielånet ska kunna avskrivas måste dock flera villkor vara uppfyllda. Enligt studiestödsförordningen (2000:655) måste den studerande bl.a. helt sakna studieförmåga på grund av sjukdom och ha en sjukperiod som har godkänts av Försäkringskassan. Det är således inte möjligt att få någon del av studielånet avskrivet vid deltidssjukskrivning. Vidare kan endast den del av studielånet avskrivas som avser den tid som överstiger 30 dagar i sjukperioden.

En ekonomisk kompensation för den helt uteblivna studieförmågan förutsätter således att den studerande uppbär studiemedel. Att endast den del av studielånet som avser tid som överstiger 30 dagar i sjukperioden kan komma att avskrivas, har uppfattats som en form av karenstid i försäkringsskyddet för studerande. En viktig skillnad vid en jämförelse med karenstid i sjukförsäkringen är dock att den studerande inte står utan ersättning under de första 30 dagarna i sjukperioden. I stället är det studielån, som betalas ut för dessa dagar, inte befriat från återbetalningsskyldighet.

Kommittén anser att det finns flera problem förknippade med studerandes försäkringsskydd vid sjukdom. Kravet på att den studerande helt ska sakna förmåga att studera på grund av sjukdom gör systemet oflexibelt. En studerande som före sina studier har arbetat och haft en förvärvsinkomst kan under vissa förutsättningar skydda den sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som han eller hon hade före studierna. Möjligheterna till SGI-skydd under studietid förutsätter dock att den studerande under hela studietiden har haft studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395).

Skälen till det tämligen rigida regelverket är flera. Det huvudsakliga syftet är att säkerställa att en person bedriver studier i viss omfattning. I annat fall ökar riskerna för felaktiga utbetalningar. Vid deltidssjukskrivning är det svårt att på ett effektivt och säkert sätt kontrollera omfattningen av studieförmågan. Inom vissa skolformer finns det en god kontroll på vem som studerar eller inte. Så

är fallet vid t.ex. Komvux och folkhögskolor. Högskolestudier bedrivs dock till stor del på egen hand, där tiden i bunden undervisning kan vara begränsad. Det är inte ovanligt att en termins studier tenteras av vid ett eller ett fåtal tillfällen. Några veckors studieoförmåga på grund av sjukdom behöver då inte innebära att den studerande inte kan klara av terminens studier.

Det måste vara möjligt att kontrollera att en person inte studerar under tid som han eller hon får sjukförmåner. Ersättning från sjukförsäkringen får inte bli ett sätt för studerande att försörja sig under studietiden. Kommittén anser dock att det är angeläget att regelverket anpassas, så att det blir möjligt att vara sjuk på deltid med en sammanlagd heltidsersättning inom studiemedelssystemet. Detta bör dock i så fall kopplas till om sjukdomen har påverkat den studerandes studieresultat. Liksom tidigare bör en möjlighet till avskrivning av studielån vid sjukdom endast finnas i de fall Försäkringskassan har godkänt en sjukperiod. Det bör vidare föreligga särskilda skäl för att deltidssjukskrivning av studerande ska godkännas. En kronisk sjukdom som förvärras i skov kan vara exempel på att sådant särskilt skäl. Centrala studiestödsnämnden (CSN) har i en rapport i april 2012³⁵ lämnat förslag som innebär att det ska vara möjligt för studerande att vara sjukskrivna på deltid och studera med bibehållna studiemedel på deltid. CSN:s förslag kan utgöra en god grund för den fortsatta beredningen av frågan.

I flera utredningar och rapporter har föreslagits att den s.k. karenstiden i försäkringsskyddet för studerande ska förkortas till 14 eller sju dagar. Den nuvarande karenstiden om 30 dagar innan avskrivning kan komma i fråga tillkom den 1 juli 1995.³⁶ Karenstiden hade dessförinnan varit 14 dagar. Skälet till ändringen var att CSN:s undersökningar då visat att en stor del av dem som varit sjuka mindre än en månad hade studerat under sjukperioden.³⁷

Kommittén har förståelse för uppfattningen att den nuvarande karenstiden i vissa fall kan upplevas som lång. Många typer av studier bedrivs dock till stor del på egen hand med några få tentamens-tillfällen per termin. En kortare sjukperiod innebär då inte nödvändigtvis att studieresultatet påverkas till följd av sjukdomen. Å

³⁵ CSN (2012).

³⁶ Lagen (1995:480) om ändring i studiestödslagen (1973:349).

³⁷ Prop. 1994/95:100, bil. 9.

andra sidan finns utbildningsformer där redan ett eller flera kortare avbrott kan få stora konsekvenser. Den Studiesociala kommittén ansåg att en förkortning av karenstiden skulle kunna övervägas, men att rätten att behålla studiemedel vid partiell sjukdom borde införas och utvärderas innan dess.³⁸

Med hänsyn till de förändringar som har skett inom utbildningsväsendet under de senaste decennierna är det inte nödvändigtvis så att de skäl som 1995 motiverade en förlängning av karenstiden till 30 dagar alltså gäller och i likhet med den studiesociala kommittén anser kommittén därför att en kortare karenstid för studerande kan övervägas.

Sjukpenningen är en inkomstbortfallsförsäkring. Det är vanligt att studerande saknar egna inkomster under tiden i studier. Det är endast om den studerande, utöver studierna, även arbetar och har en egen inkomst som ett inkomstbortfall uppstår vid sjukdom. I denna situation kan sjukpenning lämnas baserad på den inkomst den studerande har under studietiden, s.k. studietids-SGI. I de fall en studerande inte har förvärvsarbetat före studierna uppstår inget inkomstbortfall vid den studerandes sjukdom. Det är därför naturligt att någon sjukpenning då inte kan lämnas. Kommittén anser inte att det finns skäl att göra något undantag från inkomstbortfallsprincipen i sjukförsäkringen när det gäller studerande. Den möjlighet till ekonomisk kompensation vid studieoförmåga på grund av sjukdom som återstår är således att få studielånet avskrivet. Kopplingen till att den studerande tar studiemedel bör därför kvarstå när det gäller studerandes möjlighet till ekonomisk kompensation vid studieoförmåga. Det kan påpekas att kostnaden rent budgetmässigt belastar sjukförsäkringen, även om själva kompensationen till den enskilde sker inom ramen för studiemedelssystemet.

För att den studerande ska kunna aktivera en vilande SGI krävs att han eller hon anmäler sig på Arbetsförmedlingen. Om den studerande inte anmäler sig på Arbetsförmedlingen den första dagen efter avslutade studier går den tidigare vilande SGI:n, baserad på inkomsterna före studierna, förlorad.

Kommittén anser att en övergång till ett inkomstunderlag baserat på faktiska inkomster skulle vara fördelaktigt för studerande. Tiden i studier kan då göras överhoppningsbar och ett

³⁸ SOU 2009:28.

efterskydd i sjukförsäkringen kan ges efter avslutade studier för dem som av olika skäl inte anmäler sig på Arbetsförmedlingen första dagen efter avslutade studier. Se vidare härom i avsnitt 7.5.3.

Det är oklart vilka aktörer som har ansvaret för rehabilitering av studerande som har drabbats av studieoförmåga till följd av sjukdom. Kommittén återkommer till denna fråga i avsnitt 22.3.2.

Kommittén vill också påtala att det är angeläget att det görs tydligt på ett lättillgängligt sätt vilka möjligheter till ekonomiskt stöd och rehabilitering som finns för studerande när de drabbas av studieoförmåga på grund av sjukdom. Förbättrade insatser i form av information och rådgivning från berörda aktörer är viktiga i detta sammanhang.

22.2.2 Överväganden rörande studerande i arbetslöshetsförsäkringen

Kommitténs bedömning: Arbetslöshetsförsäkringen försäkrar inkomstbortfall vid förlorat förvärvsarbete. Studier kan därför inte ligga till grund för arbetslöshetsersättning.

Frågan om försörjningen mellan studier och arbete är viktig. Kommittén förordar att ett matchningslån utreds vidare.

Arbetslöshetsförsäkringens utformning orsakar problem för studenter på flera olika sätt.

Arbetslöshetsersättning efter avslutade studier

Att hitta ett lämpligt arbete efter avslutade studier kan ta en tid. Bara studerande som tidigare, dvs. före eller under studierna, har uppfyllt arbetsvillkoret kan ha rätt till arbetslöshetsersättning efter avslutade studier. Därför är det få som kvalificerar sig för ersättning. De som inte kvalificerar sig för arbetslöshetsförsäkringen är hänvisade till att söka ekonomiskt bistånd om de inte får ett arbete och inte kan försörja sig på annat sätt.

Avsaknaden av en ersättning efter studier kan påverka nyutexaminerades inträde på arbetsmarknaden. Personen kan komma att

acceptera arbeten som han eller hon är överkvalificerad för. Problemet är stort vid övergången från studier till arbete.

En nyexaminerad som, för att klara sin försörjning, känner sig tvingad att ta ett arbete som han eller hon är överkvalificerad för får en sämre avkastning på utbildningen. Det kan leda till en eftersläpning i löneutvecklingen om hänger kvar även om den som tidigt haft ett underkvalificerat arbete senare får ett arbete som stämmer bättre med hans eller hennes kvalifikationer. Det innebär en samhällsekonomisk förlust, men också en sämre situation för den enskilde.³⁹

Det är svårt att exakt beräkna kostnaderna för bristande matchning eftersom det inte går att säga till vilken del felmatchningen på arbetsmarknaden beror på låg efterfrågan på arbetskraft och till vilken del den beror på bristande kontaktytor mellan akademiker och arbetsgivare. Dålig matchning kan medföra en inlåsning i lågkvalificerat arbete eller arbetslöshet. Forskning visar att sådana inlåsningseffekter är förhållandevis starka. Knappt 60 procent av dem som har ett underkvalificerat arbete vid en tidpunkt har fortfarande det nio år senare.⁴⁰

Arbetslöshetsersättning under studieuppehåll

Studier har inte möjlighet att få arbetslöshetsersättning under studieuppehåll, även om de skulle uppfylla ett arbetsvillkor. Studerande som inte arbetar över sommaruppehållet, läser en sommarkurs som berättigar till studiemedlen eller löser den ekonomiska situationen på annat sätt, är därmed hänvisade till att söka ekonomiskt bistånd.⁴¹

Studier som överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen

Den tid som kan hoppas över i arbetslöshetsförsäkringen för att fastställa ett arbetsvillkor då rätten till ersättning prövas är begränsad till fem år. Den kan innebära att personer som har upparbetat

³⁹ Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011e).

⁴⁰ Saco Studentråd (2012).

⁴¹ Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011e).

rätt till arbetslöshetsersättning innan de påbörjade studierna i större utsträckning begränsar sig till kortare utbildningar för att inte riskera att förlora rätten till arbetslöshetsersättning. Införandet av Bolognaprocessen innebär att många utbildningar har utökats till att vara femåriga.⁴² Studerande med nedsatt studieförmåga är en annan grupp som kan påverkas av tidsgränsen, liksom studerande på forskarutbildning.

För att reglerna om överhoppningsbar tid ska kunna tillämpas måste studierna vara avslutade eller avbrutna. Det innebär att studenter som inte avslutat sin utbildning måste avbryta studierna, och därmed förlora sin garanterade plats på utbildningen, för att ha rätt till arbetslöshetsersättning.

Ytterligare en svårighet i reglerna om överhoppningsbar tid är att den sökande måste vara 25 år eller äldre när han eller hon avslutar eller avbryter studierna för att dessa ska vara överhoppningsbara. Här finns dock en skyddsregel som innebär att tiden är överhoppningsbar även om den sökande är under 25, om han eller hon innan studierna har förvärvat arbetat i minst fem månader innan studierna påbörjades.⁴³

Arbete jämsides med studier

Arbete jämsides med studier består i sin tur av två underkategorier. Dels gäller det arbetslösa som studerar, dels studerande som arbetar.

Arbetslösa som studerar

IAF genomförde 2011 en granskning av hur arbetslöshetsersättning kombineras med studier.⁴⁴ Granskningen visade att det fanns vissa skillnader mellan arbetslöshetskassorna när det gällde bedöm-

⁴² Bolognaprocessen är ett samarbete mellan europeiska länder om utbildning på högskolenivå. Samarbetet syftar bl.a. till att främja rörlighet och Europas konkurrenskraft. Som en del av Bolognaprocessen har högre utbildning delats upp i cykler. Den första cykeln (under graduate) ska ta mellan tre och fyra år (180 – 240 s.k. ECTS-poäng) och ge tillgång till den andra cykeln. Den andra cykeln (graduate) ska motsvara 90-120 ECTS-poäng, varav minst 60 poäng (motsvarande ett års studier) på den andra cykelns nivå, och leda till magister- eller doktorsexamen.

⁴³ Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011e).

⁴⁴ IAF (2011a).

ningen och tillämpningen av reglerna för ersättning samtidigt med studier. Det rörde i huvudsak tre områden:

- Hur länge ersättning lämnas samtidigt med heltidsstudier, deltidstudier samt deltidstudier med studiestöd
- Vilken omfattning, i procent av heltid, som deltidstudier högst kan uppgå till för rätt till ersättning
- Det krav på intygande som finns i 16 § 2 ALFFo. För att få ersättning samtidigt med deltidstudier krävs att den sökande på förhand intygar att han eller hon är beredd att avbryta studierna om de kan utgöra ett hinder för arbete.

IAF ansåg att dessa skillnader kunde utgöra en fara för rättssäkerheten och menade därför att förtydliganden på dessa punkter borde införas i förordningsbestämmelserna om studier jämsides med arbetslöshetsersättning.

Studering som arbetar

Studering kan kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen genom att extraarbeta vid sidan av studierna. Det kräver att den studering uppnår kravet om 80 timmars arbete per månad enligt huvudregeln eller 480 arbetade timmar under sex sammanhängande månader. Det är dock få studering som arbetar i den omfattningen.

Undersökningar visar att allt fler studering väljer att studera mindre och arbeta mer. Ju mer de studering arbetar, desto mindre studerar de. Detta leder givetvis till sämre genomsnittliga studieresultat och troligen även en långsammare genomströmning, vilket är negativt för samhällsutvecklingen.⁴⁵

Kommitténs bedömning

I utredningarna som gjorts av myndigheter och organisationer de senaste åren om studenters rätt till arbetslöshetsersättning har flera svårigheter uppmärksamats och förslag på lösningar presenterats.

⁴⁵ Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011e).

Svårigheterna handlar bl.a. om möjligheten till studier jämsides med arbetslöshetsersättning. De senaste årens förordningsändringar har förtydligat de svårigheter på området som IAF identifierade i sin rapport från 2011.

Andra svårigheter som lyfts fram är studenters möjligheter till försörjning, främst mellan studier och arbete, men även under studieuppehåll. I dag finns inget fullgott skydd för studenter i dessa situationer och det är otillfredsställande. Frågan är dock om detta ska lösas inom arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen är inte en försäkring mot arbetslöshet. Det är en försäkring som ersätter den inkomstförlust som är en konsekvens av att den sökande förlorat ett förvärvsarbete. För att ersättning enligt grundförsäkringen ska kunna lämnas måste en sökande uppfylla två villkor: ett arbetsvillkor och grundvillkoren.

Arbetsvillkoret innebär att den sökande ska ha arbetat i tillräcklig omfattning för att omfattas av försäkringsskyddet. Det innebär 80 timmars arbete per månad i minst sex månader, alternativt 480 timmar under sex sammanhängande månader där alla månader måste innehålla minst 50 timmars arbete. Det är få studenter som arbetar i den omfattningen.

Grundvillkoren innebär att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande, dvs. kan och vill arbeta. Det är tveksamt om studenter som har för avsikt att fortsätta sina studier efter ett ferieuppehåll kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

För att studerande ska kunna ha rätt till arbetslöshetsersättning mellan studier och arbete eller under studieuppehåll skulle det därför krävas särregler för studerande som grupp. Nackdelen med en sådan lösning är att reglerna blir mer svåröverskådliga. För en sökande kan det bli otydligt vilken regel han eller hon omfattas av. Regler som kompletteras med undantag och särskilda villkor för vissa grupper riskerar också att leda till gränsdragningsproblem. För att minska denna risk blir undantagsreglerna ofta detaljerade och därmed mindre transparenta. Generella regler är därför att föredra framför särregler.

Mot den bakgrunden är det tveksamt om studenters behov av försörjning mellan studier och arbete och under studieuppehåll bör hanteras inom arbetslöshetsförsäkringen. Nyutexaminerade akademiker ofta befinner sig dock ofta i en gråzon efter avslutade studier. De är inte längre berättigade till studiemedel samtidigt som de står

utanför det ekonomiska skydd som t.ex. arbetslöshetsförsäkringen erbjuder.⁴⁶ Pressen att hitta ett arbete är därför stark. Det är viktigt att denna press inte påverkar matchningen till ett arbete på ett negativt sätt, eftersom det skulle kunna innebära sämre chanser till ett arbete som motsvarar den enskildes kvalifikationer. Det skulle dessutom innebära en samhällsekonomisk förlust. En skyddstid efter avslutade studier kan vara ett sätt att lösa detta, exempelvis genom ett sådant matchningslån som föreslås av Sacos studentråd. Utformningen av en sådan skyddstid ligger dock utanför kommitténs uppdrag, eftersom det, enligt kommittén uppfattning, inte är en fråga som bör lösas inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen.

22.3 Förslag

22.3.1 Sjukförsäkring

Kommitténs förslag: En möjlighet införs att vid särskilda skäl vara sjukskriven på deltid med en sammanlagd heltidsersättning inom studiemedelssystemet.

Skälen för kommitténs förslag: Kommittén har i föregående avsnitt funnit att det är angeläget att det ges en möjlighet till deltidssjukskrivning av studerande. Kommittén föreslår därför att det införs en möjlighet att vara sjukskriven på deltid med en sammanlagd heltidsersättning inom studiemedelssystemet. Kommittén vill dock betona att det måste finnas särskilda skäl för att deltidssjukskrivning av studerande ska godkännas. Det är också viktigt att en noggrann bedömning av studieförmågan görs i varje enskilt fall. Detta för att säkerställa behovet av kontroll i försäkringen. CSN:s rapport⁴⁷ kan utgöra ett gott underlag för den fortsatta beredningen i frågan.

⁴⁶ Saco Studentråd (2012).

⁴⁷ CSN (2012).

22.3.2 Återgång i studier

Kommitténs förslag: Hälso- och sjukvården är den nyckelaktör som har ansvaret för den medicinska behandlingen och rehabiliteringen av studerande som har drabbats av sjukdom. Utbildningsanordnarnas ansvar när det gäller rehabilitering av studerande ska förtydligas. Försäkringskassans och Centrala studie-stödsnämndens särskilda ansvar för rehabiliteringen av studerande ska tas bort.

Skälen för kommitténs förslag: Ansvaret för studerandes rehabilitering upplevs ofta som oklart.⁴⁸ Kommittén kan konstatera att hälso- och sjukvården har ett ansvar för studerandes medicinska vård, behandling och rehabilitering vid sjukdom, liksom för alla andra. Enligt 1 kap. 11 § högskoleförordningen (1993:100) ska högskolorna ansvara för att studenterna har tillgång till hälsovård, särskilt förebyggande hälsovård som har till ändamål att främja studenternas fysiska och psykiska hälsa. Högskolorna ska även ansvara för andra uppgifter av studiesocial karaktär som stöder studenterna i deras studiesituation eller underlättar övergången till arbetslivet samt för att studenterna i övrigt har en god studiemiljö.

Studenthälsornas arbete är i huvudsak förebyggande och rådgivande. Vilka typer av hälsovårdande insatser som de olika lärosätenas studenthälsor erbjuder varierar i hög grad. Något särskilt utpekad ansvar för studerandes återgång i studier vid sjukdom har inte studenthälsorna. De fungerar mera som ett komplement till hälso- och sjukvården på samma sätt som företagshälsovården gör för anställda.

I jämförelse med arbetstagare och arbetslösa saknas en naturlig motpart för hälso- och sjukvårdens samverkan när det gäller återgång i studier. För arbetstagare är det arbetsgivaren som är motpart för samverkan och för arbetslösa är det Arbetsförmedlingen. Utbildningsanordnarna har ingen på motsvarande sätt reglerad samverkansskyldighet när det gäller studerande som har drabbats av sjukdom. Att i lag eller annan författning föreskriva en sådan samverkansskyldighet skulle, enligt kommitténs bedömning, inte heller

⁴⁸ Se t.ex. Sveriges förenade studentkårers (2014).

vara rimligt eller praktiskt möjligt. Studier bedrivs i dag i så olika former, t.ex. på distans på internet, vilket medför att utbildningsanordnarnas roll också varierar stort.

På samma sätt som det varierar stort vilka insatser studenthälsorna erbjuder, varierar det i vilken grad rutiner finns hos utbildningsanordnarna för rehabilitering av studerande tillbaka till studier efter sjukdom. Kommittén vill i detta sammanhang förtydliga utbildningsanordnarnas ansvar när det gäller insatser för återgång i studier i form av anpassad studiegång och andra åtgärder inom ramen för utbildningsanordnarnas ansvar som kan underlätta en återgång.

Enligt 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160) jämföras med arbetstagare i vissa avseenden bl.a. den som genomgår utbildning, med undantag för barn i förskolan och elever i fritidshemmet. Detta gäller bl.a. vad som föreskrivs i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen, att det i arbetsgivarens verksamhet ska finnas en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som enligt denna lag och enligt 30 kap. socialförsäkringsbalken vilar på arbetsgivaren. Det är dock, enligt kommitténs mening, oklart hur långt utbildningsanordnarnas ansvar sträcker sig när det gäller att vidta åtgärder för att möjliggöra studerandes återgång i studier. Bilden av det otydliga ansvaret för utbildningsanordnarna förstärks också av den skiftande grad av insatser de olika utbildningsanordnarna erbjuder.

Kommittén anser att det finns ett behov av att förtydliga utbildningsanordnarnas ansvar, vilket även omfattar den verksamhet som studenthälsorna bedriver. Detta kan exempelvis ske genom att regeringen ger en eller flera lämpliga myndigheter ett särskilt uppdrag att, i samråd med utbildningsanordnare och andra berörda, ta fram riktlinjer eller ett policydokument för hur arbetet bör bedrivas när det gäller åtgärder för att underlätta en återgång i studier. Förhållandena inom olika utbildningsformer bör då beaktas. Det finns många olika utbildningsanordnare som tillhandahåller utbildningar i varierande former, allt från fleråriga campusbundna akademiska utbildningar till självstudier på deltid via internet. När det gäller universitet och högskolor, som redan i dag har en studenthälsoverksamhet, bör kraven på att tillhandahålla åtgärder för studerandes återgång i studier kunna ställas högt. Det kan bl.a. gälla skyldighet att tillhandahålla undervisning med en

anpassad studietakt för att underlätta en återgång i studier på helfart. Inom andra utbildningsformer bör utbildningsanordnare tillhandahålla insatser för återgång i studier i en omfattning som står i proportion till den undervisning som ges

Om en studerande som har beviljats studiemedel på grund av sjukdom har varit helt oförmögen att bedriva studier under 90 dagar i följd eller om det finns något annat särskilt skäl, ska Försäkringskassan, enligt 3 kap. 32 § studiestödsförordningen (2000:655), undersöka om det finns skäl att vidta någon åtgärd som är ägnad att förkorta sjukdomstiden eller på något annat sätt helt eller delvis återställa studieförmågan. När det gäller utlandsstuderande har CSN motsvarande skyldighet enligt 3 kap. 26 § studiestödsförordningen. CSN har framfört att det särskilda uppdrag som myndigheten har när det gäller utlandsstuderande bör tas bort, då det i praktiken inte fyller någon funktion. Kommittén instämmer i denna bedömning och föreslår således att uppdraget ska tas bort. Kommittén anser inte heller att det finns skäl att ha särskilda bestämmelser för Försäkringskassan när det gäller rehabilitering av studerande. Det särskilda uppdrag som Försäkringskassan har när det gäller studerande med studiemedel som har varit sjukskrivna i 90 dagar, föreslås därför tas bort. Försäkringskassan kan ändå komma att ha en skyldighet att samverka med hälso- och sjukvården och CSN när det har betydelse för frågan om sjukperioder ska godkännas för studerande med studiemedel. En sådan skyldighet för Försäkringskassan att samverka uppkommer så fort behov av samverkan finns.

23 Försäkringsskydd för företagare och uppdragstagare

23.1 Bakgrund

23.1.1 Uppdraget

Av utredningens direktiv framgår bl.a. att kommittén ska beakta och utforma sina förslag från ett företagarperspektiv. Reglerna bör utformas så att de underlättar för personer att dels växla mellan olika anställningsformer och företagarformer, dels kunna kombinera dessa.¹

Av utredningens tilläggsdirektiv framgår att kommittén ska analysera uppdragstagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen och föreslå en reglering som innebär att uppdragstagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen blir tydlig.

Förslaget ska, om det är möjligt, innehålla en definition av vem som är att anse som uppdragstagare och vem som är att anse som uppdragsgivare. Det ska också tydliggöras hur uppdragstagare förhåller sig till de två grupper som finns i arbetslöshetsförsäkringen. Förslaget till definition av uppdragstagare ska därför i så begränsad utsträckning som möjligt förändra nuvarande definition av företagare. Den föreslagna definitionen ska också vara likvärdig i arbetslöshets- och socialförsäkringen.

Kommittén ska också analysera hur förslaget förhåller sig till gränsdragningen mellan arbetstagare och uppdragstagare i arbets- och skatterätten. Vidare ska förslaget underlätta för individer att kunna växla mellan anställning, uppdrag och företagande och möjliggöra för individer att kunna ta sig ur arbetslöshet.²

¹ Dir. 2010:48.

² Dir. 2012:90.

23.1.2 Nuvarande regelverk

I skatterättslig mening föreligger enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229), IL, näringsverksamhet då någon bedriver yrkesmässig och självständig förvärvsverksamhet, oavsett i vilken företagsform detta sker. Med yrkesmässig menas att verksamheten är varaktig och drivs med vinstsyfte.

Näringsverksamhet kan bedrivas i olika företagsformer och av såväl fysiska som juridiska personer. Aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag, kommanditbolag och europeiska ekonomiska intressegrupperingar är juridiska personer. Näringsverksamhet kan också bedrivas som enskild näringsverksamhet eller enkelt bolag. Det är då fysiska personer som driver verksamhet. Fysiska personer (inklusive delägare i handelsbolag och dödsbo) kan ha inkomst av tjänst, inkomst av kapital och inkomst av näringsverksamhet.

Inkomst av näringsverksamhet för fysiska personer, som är enskilda näringsidkare eller delägare i handelsbolag, delas in i aktiv respektive passiv näringsverksamhet. En näringsverksamhet anses som aktiv om näringsidkaren har arbetat i verksamheten minst en tredjedel av den tid som motsvarar en heltidsanställning. Den som vid sidan av en anställning driver en näringsverksamhet som i huvudsak bygger på den egna arbetsinsatsen anses också driva verksamhet som är aktiv. All annan verksamhet är passiv näringsverksamhet. Den som bedriver passiv näringsverksamhet betalar inga egenavgifter. I stället betalas särskild löneskatt (se 2 kap. 23 § IL och lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster).

Sjukförsäkringen

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att få tills vidare för eget arbete. Det gäller inkomst antingen som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst, dvs. inkomst av anställning (SGI-A) eller på annan grund, dvs. inkomst av annat förvärvsarbete (SGI-B), se 25 kap. 2 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB).

Inkomst av annat förvärvsarbete innebär att inkomsten vilar på annan grund än anställning. Inkomst av näringsverksamhet ska enligt 25 kap. 8 § SFB räknas som inkomst av annat förvärvsarbete.

Som egenföretagare räknas i socialförsäkringen därför den som driver egen verksamhet i enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag.

När F-skatt infördes blev frågan om vilka inkomster som skulle räknas till SGI-A respektive SGI-B lättare att besvara. Även om gränsdragningen inte är absolut faller främst inkomster från inkomstslaget näringsverksamhet in under inkomst av annat förvärvsarbete, det vill säga SGI-B. Huvudregeln inom socialförsäkringen är att tjänsteinkomster räknas till inkomst av anställning, det vill säga SGI-A. Vissa inkomster som beskattas i inkomstslaget tjänst kan dock ligga till grund för SGI-B. Dessa inkomster finns uppräknade i 25 kap. 13–14 §§ SFB.

Utöver de som har inkomst av näringsverksamhet på grund av eget arbete, och som traditionellt ses som företagare, ingår även de som skatterättsligt deklarerar för inkomst av tjänst utan att vara anställda, t.ex. uppdragstagare i gruppen SGI-B. Dessutom kan försäkrade med inkomst av både anställning och annat förvärvsarbete, s.k. kombinatorer, ingå i denna grupp.

Eftersom SGI beräknas på inkomst av eget arbete kan SGI fastställas även för den som bedriver passiv näringsverksamhet och betalar särskild löneskatt. Inkomsten av den passiva verksamheten måste dock vara en följd av eget arbete.

Den som driver verksamhet i form av aktiebolag eller ekonomisk förening är anställd i bolaget eller föreningen och denne har därför inkomst av tjänst. Inkomsten är därmed inkomst av anställning i socialförsäkringen, dvs. SGI-A. En person som bedriver verksamhet i aktiebolagsform anses alltså inte som egenföretagare i socialförsäkringen.

Fastställande av SGI-B

Även för den med inkomst av annat förvärvsarbete ska SGI beräknas utifrån ett antagande om en framtida inkomst. För en försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete och som bedriver näringsverksamhet bestäms SGI:n som regel utifrån näringsverksamhetens beräknade nettointäkt. Med nettointäkt avses företagets resultat efter avdrag för kostnader, eventuella avsättningar och avgifter, men före skatteavdrag.

Normalt beräknas en egenföretagares SGI utifrån den framtida inkomst av näringsverksamheten som han eller hon kan antas få för eget arbete. Beräkningen görs utifrån en beräknad inkomst som ännu är okänd men som egenföretagaren tror sig komma att få.

Försäkringskassan kan vid behov kontrollera den försäkrades egna uppgifter. Tidigare års taxerade inkomster av näringsverksamhet kan ge ledning vid bedömningen, liksom den pensionsgrundande inkomsten. (25 kap. 6 § SFB och 5 § RFFS 1998:12).

SGI-beräkning under uppbyggnadsskede

När en försäkrad startar verksamhet kan det vara svårt att uppskatta den årliga inkomst i pengar som denne kan antas komma att få tills vidare för eget arbete. Det finns inte heller något beslut om slutlig skatt att göra uppskattningen utifrån.

I juli 2010 infördes särskilda bestämmelser i SFB om hur SGI ska beräknas i ett uppbyggnadsskede för försäkrade som har inkomst av annat förvärvsarbete och som bedriver näringsverksamhet.

För en försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete och som bedriver näringsverksamhet ska SGI:n från näringsverksamheten beräknas till minst vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Detta gäller under en tid om 24 månader räknat från den månad då den försäkrade har gjort eller borde ha gjort anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) (SFL), I det fall den försäkrade inte har skyldighet att anmäla sig för registrering, ska tiden om 24 månader räknas som om en sådan skyldighet hade gällt för honom eller henne (25 kap. 9 § SFB).

Det finns ingen vägledning avseende hur bedömningen av ”skälig avlöning för liknande arbete” ska göras. Den jämförelseinkomst som ska fastställas ska avspegla den arbetsinsats som personen utför i företaget. Försäkringskassan gör sin bedömning utifrån vad den försäkrade skulle ha kunnat få i lön för motsvarande arbete som anställd i en verksamhet av motsvarande art och verksamhet. Ett sätt att fastställa en skälig avlöning är att fråga företagaren vad denne skulle betala en anställd för att utföra samma arbete. Ett annat sätt är att fråga arbetsmarknadens parter vad som är skälig

avlöning för liknande arbete. Med hänsyn till att det blir allt vanligare med individuell lönesättning torde bedömning av vad som är skälig avlöning bli allt svårare.

Tidigare fanns en generell regel som innebar att inkomst för eget arbete för egenföretagare inte fick beräknas högre än vad som motsvarade skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Praxis har ansetts gälla även fortsättningsvis. Detta innebär att en egenföretagare får tillgodoräkna sig lön även för "övrigt arbete", såsom administration, reparation, jourarbete m.m. I praxis har ett tillgodoräknande för administrativt arbete med cirka tio procent av den beräknade jämförelseinkomsten medgivits.

Arbetslöshetsförsäkringen

I arbetslöshetsförsäkringen används begreppet företagare. Med företagare avses, enligt 34 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF), en fysisk person som bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § första stycket IL, och som han eller hon personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över.

Den som bedriver näringsverksamhet har inte rätt till någon arbetslöshetsersättning så länge verksamheten pågår. Detta gäller även om den sökande överläter sin verksamhet men fortsätter att arbeta i den. I första hand krävs att det inte vidtas några andra åtgärder än sådana som varit nödvändiga på grund av oförutsedda händelser eller att verksamheten upphört definitivt. Om verksamhet lagts vilande tidigare kan arbetslöshetsersättning lämnas igen först då fem år har gått sedan verksamheten återupptogs senast (34 a–c, 35 §§ ALF). I de fall då verksamheten kan bedömas som bisyssla eller som deltidsföretag kan arbetslöshetsersättning lämnas trots att verksamheten inte upphört (37 b, 39 §§ ALF).

Företagares dagsförtjänst i arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsersättning lämnas som grundbelopp eller som inkomstrelaterad ersättning, precis som för anställda ersättningstagare. För att grundersättning ska lämnas krävs att personen har uppfyllt ett arbetsvillkor innan arbetslösheten. För att inkomstrelaterad ersättning ska

lämnas krävs att personen har uppfyllt ett arbetsvillkor och ett medlemsvillkor innan arbetslösheten, se kapitel 18.

Av 37 § ALF framgår att dagsförtjänsten för företagare enligt huvudregeln baseras på den inkomst från verksamheten som framgår av senaste beslut om slutlig skatt. För den som bedrivit verksamheten under hela inkomståret beräknas dagsförtjänsten till 1/260 av årsinkomsten. Om det är mer förmånligt kan dagsförtjänsten i stället grundas på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i senaste beslut om slutlig skatt.

En företagare som upphör att driva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade kan få dagsförtjänsten baserad på sin tidigare anställningsinkomst. Det innebär att bedömningen av om arbets- och medlemsvillkoren är uppfyllda baseras på tiden i anställningen. Ramtiden ska, om denna regel används, vara de tolv månader som närmast föregått den månad när företagaren startade sin verksamhet (37 a § ALF).

I förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo) finns förtydligande bestämmelser om när kombinatörer och yrkesfiskare är att anse som arbetslösa (5 a–e, 6–6 b §§ ALFFo). I Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF) föreskrifter (IAFFS 2014:5) om arbetslöshetsförsäkring förtydligas vad som är att anse som avvecklingsåtgärder samt hur beräkningen av företagares dagsförtjänst ska göras (6 kap, 1–3 §§ IAFFS 2014:5).

Uppdragstagare

En uppdragstagare åtar sig uppdrag för en eller flera uppdragsgivares räkning. Något anställningsförhållande föreligger inte och uppdragstagaren intar en mer eller mindre självständig ställning gentemot uppdragsgivaren.

Det finns varken särskilda regler inom försäkringen för uppdragstagare eller någon definition av begreppet. Antingen definieras uppdragstagaren som företagare eller som arbetstagare. I praxis har uppdragstagaren vanligtvis ansetts vara företagare. Det väsentligaste kriteriet vid bedömningen är uppdragstagarens självständighet i verksamheten.

En självständig uppdragstagare bedriver oftast sin verksamhet i företagsform eller i vart fall redovisas inkomsterna skattemässigt

som inkomst av näringsverksamhet. Kännetecken som kan beaktas vid bedömningen av om uppdragstagaren är att anse som självständig, dvs. betraktas som företagare, är att han eller hon

- på eget ansvar och utan kontroll eller arbetsledning från uppdragsgivaren utför de uppdrag han eller hon åtagit sig,
- utför arbetet på den plats han eller hon själv bestämmer om arbetet är av den arten och det är möjligt,
- kan åta sig uppdrag åt flera uppdragsgivare samtidigt,
- vanligen använder egna maskiner, redskap och råvaror,
- står för samtliga utgifter för arbetets utförande,
- debiterar uppdragsgivaren den totala kostnaden för att utföra uppdraget enligt avtal som har träffats i förväg.

En osjälvständig uppdragstagare har en ställning som är jämbördig med en arbetstagare. Kännetecken som kan beaktas vid bedömningen om uppdragstagaren är att anse som osjälvständig, dvs. betraktas som arbetstagare, är om han eller hon

- enbart ställer sin arbetskraft till förfogande,
- endast säljer eller utför en typ av tjänst eller arbete,
- har endast en eller möjligen två uppdragsgivare från vilka uppdragstagaren får sina uppdrag och därför har blivit beroende av,
- har ett inte enbart tillfälligt förhållande till uppdragsgivaren,
- ersätts för uppdraget efter den tid som har gått åt, t.ex. per timme, eventuellt med ersättning som bestäms i kollektivavtal,
- utför uppdraget på av uppdragsgivaren bestämd plats där arbetet och tidsåtgången ofta kan kontrolleras av uppdragsgivaren,
- vanligen saknar särskild lokal för verksamheten och inte har några anläggningstillgångar eller omfattande inventarier,
- inte har inregistrerat firma, bolag eller dylikt.³

³ Se SOU 2011:52 och <http://www.iaf.se>.

23.1.3 Tidigare utredningar

Ersättning vid arbetslöshet

År 1992 tillsattes en utredning med uppdrag att lämna förslag till utformning och finansiering av en obligatorisk försäkring.⁴ Utredningens förslag rörande företagare innebar att företagare och arbetstagare i princip skulle anses arbetslösa på samma grunder. Det skulle för rätt till ersättning vara fråga om annat än tillfällig arbetslöshet och detta skulle gälla för alla företagare utan undantag. Syftet med denna regel var, enligt utredningen, minska risken för snedvriden konkurrens mellan olika företagare.

För rätt till ersättning skulle en karenstid tillämpas i syfte att tydliggöra arbetslöshetsförhållandet. En företagare som helt hade avvecklat sin rörelse föreslogs få en kortare karenstid än den som var arbetslös från en verksamhet som inte lagts ner helt. I det första fallet föreslogs generellt en karenstid på en månad och i det senare fallet tre månader. Närstående anställda skulle inte omfattas av ersättningsrätt eftersom det skulle kunna innebära en konkurrensfördel för sådana företag.

Överlag föreslogs ersättningsreglerna för företagare bli mer lika reglerna för arbetstagare. Kopplingen mellan tidigare inkomst och ersättning föreslogs bli starkare genom att ersättningen skulle bygga på visad inkomst från företaget under de tre senaste taxeringsåren.

För att uppdragstagare skulle betraktas som anställd i försäkringens mening skulle alla de förpliktelser som gällde för anställda, bl.a. lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), gälla för uppdragstagaren i fråga. I annat fall skulle uppdragstagaren betraktas som företagare.

Utredningen ansåg att om det fanns särskilda förhållanden i en viss bransch, exempelvis för åkare eller yrkesfiskare, av mer eller mindre regelbunden karaktär, skulle detta lösas inom branschen och i princip helt bekostas av branschen. Om det fanns ett starkt allmänintresse att stödja en bransch med sådana särskilda förhållanden, kunde ett särskilt branschstöd lämnas, men då inte från arbetslöshetsförsäkringen. Förslagen ledde inte till lagstiftning.

⁴ SOU 1993:52.

Företagares arbetslöshetsersättning

Våren 1994 tillsattes en särskild utredare som skulle utreda företagarnas ersättning vid arbetslöshet.⁵ Utredaren byggde vidare på föregående utrednings förslag om möjligheten till arbetslöshetsersättning även i de fall en företagare inte helt avvecklat sin verksamhet. Ett alternativt arbetslöshetsbegrepp för företagare föreslogs införas som ett komplement till huvudregeln att en företagare skulle anses arbetslös när den personliga verksamheten i rörelsen hade upphört annat än tillfälligt. Det alternativa begreppet skulle innebära att en företagare som inte avsåg att bedriva någon egentlig verksamhet i rörelsen skulle anses arbetslös, förutsatt att uppehållet inte var av säsongskaraktär. Vissa skyddsinstanser skulle dock vara tillåtna.

Enligt förslaget måste företaget ha drivits i minst tolv månader då det lades vilande första gången och i minst 24 månader från den senaste gången företaget lades vilande. Syftet med begränsningsregeln var att understryka att det rörde sig om en undantagssituation för stabila företag.

Utredningen föreslog också att dagsförtjänst för företagare i vissa fall skulle beräknas som ett genomsnitt av inkomsten som företagare under de tre senaste åren. Dessutom föreslogs att anhöriga verksamma i familjeföretag borde visa att skriftlig uppsägning hade presenterats minst en månad innan arbetslösheten för att ersättning skulle kunna lämnas. Utredarens förslag genomfördes inte.

ARBOM-utredningen

Arbom-utredningen tillsattes 1995 för att föreslå en ny arbetslöshetsförsäkring.⁶ Utredningen ansåg att reglerna om företagare skulle anges tydligt i lagtext, och i ärenden som rörde företagare skulle en helhetsbedömning göras. En företagare skulle anses som arbetslös när den personliga verksamheten i rörelsen hade upphört annat än tillfälligt. Företagaren skulle kunna låta företaget vara vilande en gång.

⁵ SOU 1994:129.

⁶ SOU 1996:150.

Medlemsvillkoret skulle vara enhetligt för alla, dvs. tolv månader. Dagenpenningen skulle beräknas på ett genomsnitt av inkomsterna från rörelsen under de tre senaste åren före arbetslöshetens inträde. Om en företagare hade bedrivit verksamhet kortare tid än ett kalenderår och innan dess uppfyllt ett arbetsvillkor som arbetstagare, skulle dagsförtjänsten kunna fastställas på de inkomster den sökande hade som anställd. Reglerna om kombination av deltidsarbete och företagande föreslogs ändras så att arbetstiden i företaget fick vara i genomsnitt högst 15 timmar i veckan. Närståendereglerorna borde i avvaktan på utvärdering behållas. En avräkningsregel för anställd närstående borde införas vid uppsägning.

Utredningen ansåg inte att det skulle införas något uppdragstagarbegrepp i arbetslöshetsförsäkringen. Uppdragsverksamhet ansågs lämplig att bedriva i företagsform. I vissa fall skulle uppdragstagare kunna få arbetslöshetsersättning enligt arbetstagarreglerna. Gällande praxis, som betraktade uppdragstagare som arbetstagare om de hade färre än tre uppdragsgivare, skulle enligt utredningen behållas. ARBOM-utredningen ansåg vidare att vissa uppdragstagare kunde betraktas som arbetstagare i försäkringens mening om de uppfyllde följande kriterier:

- Den arbetslöse skulle i sin verksamhet omfattas av kollektivavtal där det framgick att kollektivavtalsparterna ansåg att ett anställnings-förhållande förelåg.
- Den arbetslöse fick inte inneha F-skattsedel för det aktuella arbetet.
- Uppdragen skulle vara av den arten att de förmedlades av Arbetsförmedlingen.
- Den arbetslöse skulle vara anmäld på arbetsförmedlingen och det skulle ha upprättats en individuell handlingsplan, som långsiktigt syftade till att lösa hans eller hennes arbetslöshetsproblem.

Större delen av utredningens förslag togs upp i propositionen *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring* som ligger till grund för ALF.⁷ Förslaget rörande uppdragstagare togs dock inte med i propositionen.

⁷ Prop. 1996/97:107.

Trygghetssystemen för företagare

Utredningen tillsattes 2006 och hade bl.a. i uppdrag att se över företagarnas försäkringsvillkor i trygghetssystemen och lämna förslag på tydligare och bättre regler.⁸

Utredningens ambition var att i största möjliga utsträckning skapa paralleller i de regelverk som utredningen beaktade. För att skapa enkla och förutsägbara regler utgick utredningen från principen att det är den försäkrades inkomst av arbete som ska ligga till grund för avgifter och ersättningar i trygghetssystemen. Ett sådant samband fanns redan tidigare, men utredningen menade att det inte tillämpades konsekvent i fråga om företagares rätt till förmåner. Flera bestämmelser i lag, förordning och föreskrifter samt allmänna råd upphävde sambandet och gjorde principerna i regelverken otydliga. Förslagen i utredningen skulle bidra till att förtydliga sambandet. Utredningen menade även att ett tydligt regelverk skulle resultera i minskade administrativa kostnader för myndigheter och företagare, något som skulle bidra till att fler företag startades och att fler arbetstillfällen erbjöds.

Utredningen konstaterade att egenföretagare och företagare i aktiebolag sammantaget har använt försäkringarna i betydligt mindre omfattning än arbetstagare. Företagargrupperna sammantaget betalade därför in betydligt mer i avgifter än vad de fick ut i ersättningar.

Sjukförsäkring och föräldrapenning

Inom sjukförsäkringen föreslog utredningen att företagare som bedriver näringsverksamhet i olika företagsformer ska kunna jämföras och bedömas utifrån samma utgångspunkt.

Personer som äger minst tio procent av rösterna i fåmansföretag skulle få möjlighet att anmäla till Försäkringskassan att deras inkomst av arbete ska betraktas som inkomst av annat förvärvsarbete. De fåmansföretagare som gjort sådan anmälan skulle debiteras arbetsgivaravgifter enligt de avgiftssatser som anges i egenavgifterna.

⁸ SOU 2008:89.

Utredningen föreslog också att SGI för egenföretagare skulle fastställas utifrån den senaste taxeringen eller, om det var mer förmånligt för den försäkrade, genomsnittet av de två högsta av de tre senaste taxeringsårens inkomster av eget arbete.

Vidare föreslogs att ett företags uppbyggnadsskede skulle uppgå till 36 månader från det att företagaren gjort eller borde ha gjort en skatte- och avgiftsanmälan. Under denna tid skulle företagarens senaste anställningsinkomst kunna läggas till grund för SGI-beräkningen.

Jämförelseinkomsten föreslogs avskaffas för att skapa neutralitet mellan företagare i olika företagsformer, och medföra att de fåmansföretagare som valt att få sin inkomst betraktad som inkomst av annat förvärvsarbete inte skulle komma i en sämre situation än de företagare som inte gjort detta val.

Utredningen ansåg att det krävdes en särskild reglering som gör att företagare alltid skulle få en sjukpenning på minst en viss lägsta nivå. Utredningen föreslog också att en generell karenstid på sju dagar skulle införas för egenföretagare. Dessutom skulle dessa få möjlighet att välja en längre karenstid, 30, 90, 180 eller 365 dagar. Val av karenstid skulle medföra att sjukförsäkringsavgiften sänktes.

I föräldraförsäkringen föreslog utredningen att delningstalet skulle ändras från 365 till 260 vid beräkning av tillfällig föräldrapenning för egenföretagare, dvs. i princip samma beräkningssätt som tillämpas för anställda. Dessutom föreslogs att tillfällig föräldrapenning skulle kunna lämnas om en förälder ordnar vård av sitt sjuka barn genom köp av en s.k. hushållsnära tjänst. För att förslaget skulle omfatta företagare i samtliga företagsformer, dvs. även de företagare som var att anse som anställda i försäkringens mening, omfattade förslaget alla föräldrar.

Dessutom föreslogs att SGI-beräknad ersättning skulle räknas upp med faktorn 1,25. Hela underlaget skulle sedan räknas om med löneindex som motsvarar löneutvecklingen i landet. Detta skulle även gälla ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Utöver dessa förslag i sjuk- och föräldraförsäkringen föreslog utredningen också införande av ett högkostnadsskydd mot sjuklöne- och sjukkostnader. Högkostnadsskyddet skulle omfatta alla företag, detta för att undanröja hinder för småföretagare som har behov av att anställa medarbetare.

Arbetslöshetsförsäkringen

I arbetslöshetsförsäkringen föreslog utredningen ett förtydligande av företagarbegreppet. För att en sökande ska anses som företagare enligt ALF skulle denna bedriva näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § 1 stycket IL. Därtill skulle det krävas att den sökande arbetar i verksamheten samt har ett väsentligt inflytande i denna. I vissa fall skulle dock kravet på personligt arbete i verksamheten inte anses uppfyllt.

Utredningen fann också att det fanns behov av att särskilt reglera vissa situationer då en person, som egentligen uppfyller kraven för att anses som företagare i ALF:s mening, inte bör omfattas av företagarbegreppet. Enligt utredningen fanns behov av sådan reglering dels för fysiska personer som utför arbete av ideell karaktär i näringsverksamheten, dels för personer som verkar i ett s.k. arbetsintegrerande socialt företag.

Utredningen lämnade också förslag till förtydliganden om tillfälligt uppehåll i verksamhet. En företagare skulle anses arbetslös när det inte vidtogs några åtgärder i företagarens näringsverksamhet. I det avseendet gjordes ingen skillnad på om upphörandet var definitivt eller tillfälligt. Det väsentliga var att företagaren upphört att bedriva näringsverksamhet. Det innebar att möjligheten till arbetslöshetsersättning under tillfälligt uppehåll i verksamheten inte begränsades till ett tillfälle. Begränsningen låg i stället i att regeln endast skulle kunna tillämpas om det förflutit minst fem år sedan näringsverksamheten återupptogs efter ett uppehåll. I de fall arbetslöshet inträffade tätare eller då regeln inte var tillämplig, skulle prövning av om företagaren var arbetslös göras utifrån samma princip som tidigare.

Utredningen föreslog också att medhjälpande makes eller makas arbetade tid skulle beaktas i försäkringen, även om arbetet utförts i en enskild näringsverksamhet som visat underskott. Tanken bakom detta var att associationsformen inte skulle vara avgörande för rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen lämnade förslag om underlaget för beräkning av dagsförtjänst för företagare. Enligt förslaget skulle underlaget fastställas utifrån den senaste taxeringen eller genomsnittet av de två bästa av de tre senaste taxeringarna. Detta innebar att utgångs-

punkten för beräkning av arbetslöshetsersättning för företagare skulle bli densamma som vid SGI-beräkningen.

Den som lade ner sitt företag inom 36 månader skulle kunna få sin dagsförtjänst baserad på tidigare anställning. Därigenom skulle företagaren få en rimlig tid på sig att pröva sin idé och etablera sitt företag.

Utredningen föreslog att en näringsverksamhet som bedrivits under minst tolv månader vid sidan av det huvudsakliga arbetet inte skulle påverka den sökandes rätt till arbetslöshetsersättning. En avräkningsregel föreslogs också för att inte riskera att arbetslöshetsersättning skulle bli en inkomstutfyllnad eller att konkurrensen skulle snedvridas.

Slutligen föreslogs att ett arbetsmarknadspolitiskt program skulle införas med syftet att den sökande skulle kunna vidta åtgärder av förberedande karaktär inför start av eget företag utan att riskera sin dagpenning från arbetslöshetskassan.

Flera av förslagen i utredningen lades fram i propositionen *Trygghetssystemen för företagare 2010*.⁹

Harmoniserat inkomstbegrepp

I delbetänkandet föreslog kommittén ett enhetligt inkomstbegrepp av inkomstunderlag för dagersättningar i socialförsäkringen och för dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen.¹⁰ Däremot föreslogs ingen ny utformning av inkomstunderlaget, varken för anställda eller egenföretagare. För egenföretagare redovisades endast översiktligt hur ett inkomstunderlag skulle kunna utformas med bibehållande av gällande struktur för SGI-beräkning. Det innebar att utgångspunkten var tolv månaders inkomst med ett tak på årsinkomsten om 7,5 prisbasbelopp. Om inkomstunderlaget inom socialförsäkringen baserades på faktiska inkomster skulle inkomstunderlaget, enligt delbetänkandet, kunna motsvara den deklarerade inkomsten, dvs. det överskott av aktiv näringsverksamhet egenföretagaren haft under beskattningsåret. Ett sådant inkomstunderlag skulle då motsvara inkomstbegreppet för egenföretagare. Kommittén identifierade även ett par områden där en ökad harmonise-

⁹ Prop. 2009/10:120.

¹⁰ SOU 2012:47.

ring mellan arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen i fråga om företagare och kombinatörer var möjliga, exempelvis uppbyggnadsskedet.

Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen

Utredningen om uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen till-sattes i december 2010 för att förtydliga om en uppdragstagare ska omfattas av reglerna för arbetstagare eller reglerna för företagare i händelse av arbetslöshet.¹¹

Utredningen föreslog att definitionen av företagare i arbetslöshetsförsäkringen skulle kompletteras med schablonregler rörande uppdragstagare. Detta för att göra gränsdragningen mellan företagare och arbetstagare i arbetslöshetsförsäkringen tydligare och enklare att förutse. Reglerna utformades mot bakgrund av rättspraxis och var inte avsedda att innebära någon egentlig saklig förändring.

Enligt den första schablonregeln skulle en sökande som innehaft en F-skattsedel eller varit registrerad som enskild näringsidkare eller bolagsman i ett enkelt bolag i handelsregistret alltid betraktas som företagare. Enligt den andra schablonregeln skulle en sökande som inte haft F-skattsedel eller registrering och utfört uppdrag för högst två olika uppdragsgivare inte betraktas som företagare utan som arbetstagare. Schablonreglerna skulle normalt avse ramtiden.

Dessutom föreslogs en hjälpregel för bedömningen av om en uppdragstagare skulle betraktas som företagare. Hjälpregeln innebar att det för personer som utfört uppdrag för fler än två olika uppdragsgivare, skulle beaktas i vilken omfattning personen varit beroende av uppdragsgivaren och i vilken omfattning personen varit inordnad i verksamheten.

Utöver detta föreslogs en uttrycklig regel om att arbetslöshetskassan skulle bortse från s.k. fakturerings- och egenanställningsföretag eller liknande som personen anlitat för att fakturera de egentliga uppdragsgivarna för uppdragen och ge honom eller henne en formell anställning. Om en person varit formellt anställd hos ett företag men själv skaffat ett uppdrag hos någon annan skulle före-

¹¹ SOU 2011:52.

taget som personen utfört uppdraget åt betraktas som uppdragsgivare. Förslagen skulle innebära en ökad tydlighet för den sökande och ett minskat behov av samlade bedömningar för arbetslöshetskassan.

Utredningens förslag ledde inte till lagstiftning.

Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare, ISF-rapport

ISF menade i sin rapport att kunskapen om hur sjuk- och föräldraförsäkringen används och fungerar för företagare är bristfällig och att företagare inte använder socialförsäkringen i lika stor utsträckning som anställda.¹² Dessutom gäller olika regler för företagare beroende på vilken företagsform de har valt.

ISF kunde inte finna några detaljerade tidigare studier om hur väl sjuk- och föräldraförsäkringen fungerar för företagare med olika företagsformer. Mot den bakgrunden gjorde myndigheten en kartläggning av företagares användning av sjukpenning och tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Inspektionen fann att företagare använde sjukförsäkringen i lägre utsträckning än anställda, men att skillnaderna var stora mellan olika grupper av företagare. Möjligheten att välja karenstid i sjukförsäkringen och därigenom få en lägre sjukförsäkringsavgift användes i liten utsträckning. Orsaken till detta fanns delvis i försäkringens konstruktion. Socialförsäkringen är i grunden enhetlig, vilket gör att skillnaderna i avgift mellan karenstidsalternativen blev små. För merparten av alla företagare stod den lägre avgiften inte i proportion till den högre risk som en längre karenstid medför.

Även den tillfälliga föräldrapenningen för vård av barn utnyttjades mindre av företagare än av anställda, men också här var skillnaderna mellan olika grupper av företagare stora. I vissa branscher var egenföretagarnas uttag en tiondel av de anställdas. I hushåll där den ena föräldern är anställd och den andra är företagare var det vanligtvis den anställda som tog ut tillfällig föräldrapenning. Detta bidrog till egenföretagares lägre användning. Om båda eller ingen av föräldrarna är egenföretagare var det oftast kvinnan som tog ut tillfällig föräldrapenning för vård av barn.

¹² ISF (2012b).

Sju dagars karens i sjukförsäkringen för egenföretagare, ISF-rapport

Införandet av sju dagars karens gällde enbart egenföretagare som driver enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag.¹³ Företagare som driver eget aktiebolag berördes inte av förändringen, eftersom de i socialförsäkringen ses som anställda. Detta möjliggjorde en utvärdering av regeländringens effekter på den ersatta sjukfrånvaron.

I rapporten visade ISF att förlängningen av karenstiden i sjukförsäkringen medfört att färre egenföretagare var sjukfrånvarande längre än sju dagar. Det fanns även en statistiskt säkerställd minskning av sjukskrivningar längre än fyra veckor. En slutsats var att reformen hade lett till att ca 20 procent färre egenföretagare sjukanmäler sig. Egenföretagare var fortfarande sjukskrivna i större utsträckning än företagare med eget aktiebolag, men skillnaderna mellan grupperna hade minskat. Aktiebolagsägares sjuklöneansvar gentemot sig själva de två första veckorna i en sjukperiod, som småföretagare kan uppfatta som en karenstid, var en möjlig förklaring till de återstående skillnaderna.

En annan förändring som trädde i kraft den 1 juli 2010 var att beräkningssättet för tillfällig föräldrapenning vid vård av barn ändrades för egenföretagare, vilket medförde markant högre ersättning vid vård av barn. Denna förändring skulle, tillsammans med förlängningen av karenstiden i sjukförsäkringen, kunna påverka egenföretagares benägenhet att använda tillfällig föräldrapenning. Resultatet var dock att det inte har skett någon större förändring i användningen av tillfällig föräldrapenning. Endast en svag ökning bland kvinnor kunde uppmätas. Egenföretagare använde fortfarande tillfällig föräldrapenning i mycket lägre utsträckning än företagare med eget aktiebolag. Dessa skillnader förklarades därmed av andra faktorer än de tidigare olika beräkningssätten och karenstiden i sjukförsäkringen.

¹³ ISF (2013b).

23.1.4 Genomförda reformer

Sjukförsäkringen

Den 1 juli 2010 trädde nya regler i kraft för beräkning av SGI för den som bedriver näringsverksamhet i form av enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag. De nya reglerna innebar att alla som startar egen verksamhet omfattades av ett generellt uppbyggnadsskede. Det betydde att den egna företagaren under en period om 24 månader hade rätt att få en SGI som motsvarar vad en anställd skulle få för liknande arbete. Dessutom upphörde bestämmelsen om att SGI för en egenföretagare inte fick beräknas till högre belopp än vad som motsvarar skälig lön för liknande arbete, den s.k. jämförelseinkomsten.¹⁴

Samtidigt förlängdes den lägsta karenstiden från en till sju dagar. För de egna företagare som vill välja en längre karenstid infördes flera alternativ. Det blev möjligt att välja 14, 30, 60 eller 90 karensdagar. Som skäl för den förlängda grundläggande karenstiden anförde regeringen bl.a. att man genom att minska försäkringsinnehållet kunde sänka sjukförsäkringsavgiften för egenföretagare, detta då företagare inte utnyttjade sjukförsäkringen i paritet med de avgifter de betalade. Dessutom gjordes en jämförelse med arbetstagare, för vilka ersättning från Försäkringskassan betalades ut först efter fjorton dagars sjukdom. Sjukförsäkringsavgiften i egenavgifterna sänktes med 0,74 procentenheter till 6,04 procent av avgiftsunderlaget.¹⁵

Vid samma tillfälle ändrades sättet att beräkna tillfällig föräldrapenning för egna företagare. Syftet var att så långt som möjligt beräkna ersättning med tillfällig föräldrapenning på samma sätt som för en anställd. Delningstalet vid beräkning av förmånen ändrades från 365 till 260 dagar. Det innebar att den tillfälliga föräldrapenningen per dag var knappt 80 procent av SGI delad med 260. Ersättning kunde lämnas för högst fem dagar per sjudagarsperiod.¹⁶

År 2010 infördes också ett högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. Det innebar att en arbetsgivare kunde få ersättning för sjuklönekostnader som, under ett kalenderår, översteg två och en

¹⁴ <http://www.forsakringskassan.se>

¹⁵ Ds 2012:9.

¹⁶ Prop. 2009/10:120.

halv gånger den genomsnittliga årliga sjuklönekostnaden för alla arbetsgivare.¹⁷

I budgetpropositionen för 2013 föreslogs att en försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete och som betalar egenavgift, utöver möjligheten att kunna välja karenstid om 14, 30, 60 eller 90 dagar, även skulle kunna välja att ha en karenstid på en (1) dag.¹⁸ Regeln trädde i kraft den 1 januari 2013.

Den 1 januari 2015 ersattes högkostnadsskyddet med en ny ersättning som gynnar små företag. Den nya ersättningen differentierades genom att företagen delades in i fem storleksklasser utifrån sina lönesummor. De mindre företagen gynnas eftersom ersättningen träder in tidigare för företag med lägre lönesummor. En ytterligare förändring var att företagen inte behövde ansöka om ersättningen. Arbetsgivaren redovisar sjuklönekostnader i arbetsgivardeklarationen där även lönesumman redovisas. Arbetsgivare som har rätt till ersättningen får sedan ersättningen genom kreditering på skattekontot.

Arbetslöshetsförsäkringen

Ursprungligen hade företagare inte rätt till arbetslöshetsersättning, men en sådan möjlighet infördes under 1950-talet. När lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd infördes 1974 förtydligades företagares ersättningsrätt. Huvudregeln var att en företagare kunde ha rätt till ersättning fr.o.m. den dag då dennes personliga verksamhet i rörelsen hade upphört. Syftet med denna huvudregel var bl.a. att skapa en garanti för att arbetslöshetsersättning inte skulle bli en inkomstutfyllnad i mindre lönsamma företag. Arbetslöshetskassorna kunde dock välja att inte försäkra företagare. De hade också möjlighet att bestämma en längre karenstid (maximalt två månader) för företagare.

Arbetsvillkoret var detsamma som för anställda (fem månader), men företagare måste ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i 24 månader i stället för de tolv som gällde för anställda, för att inkomstrelaterad ersättning skulle kunna lämnas. För företagare

¹⁷ <http://www.forsakringskassan.se>

¹⁸ Prop. 2012/13:1.

gällde, precis som för anställda, att arbetslösheten inte skulle vara självförvållad.¹⁹

Tio år senare mjukades reglerna upp på två punkter. Det rörde sig dock inte om någon regeländring, utan justeringen ansågs rymmas inom gällande regelverk. Försäkrade som var företagare av formella skäl skulle inte längre behöva överlåta företaget för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Det gällde om det kunde visas att det inte bedrevs någon verksamhet i företaget och att detta förhållande inte var tillfälligt. För deltidsföretagare infördes en möjlighet att få ersättning. Det gällde om en sökande hade kombinerat deltidsföretaget med en deltidsanställning och anställningen sedan upphörde. Förutsättningen var dock att verksamheten i företaget inte utökades. Dessutom kortades karenstiden till fem dagar, dvs. samma karenstid som för anställda.²⁰

I början av 1990-talet preciserades företagarbegreppet. Det innebar att den som ägde någon del av en näringsverksamhet som han eller hon aktivt deltog i, och som han eller hon hade ett väsentligt inflytande över, betraktades som företagare. I denna definition var aspekten om ”väsentlig inflytande” svårast att avgöra. Avgörandet måste göras utifrån en sammanvägd bedömning av de särskilda omständigheterna i det individuella fallet. Närstående anställda skulle betraktas som andra anställda. Om det förelåg tveksamheter skulle intyg från auktoriserad revisor i företaget eller annan betrodd person begäras in. Samtidigt infördes en möjlighet för företagare att i vissa fall få ersättning vid ett tillfälligt avbrott i verksamheten. Syftet var att förbättra företagares förutsättningar att skapa nya företag.²¹

År 1998 trädde ALF i kraft. Bedömningen om företagare skulle anses som arbetslös skulle göras utifrån en samlad bedömning av om hans eller hennes personliga verksamhet i rörelsen hade upphört annat än tillfälligt. Även en företagare som hade upphört med sin personliga verksamhet i en och samma rörelse endast tillfälligt skulle i vissa fall kunna anses som arbetslös. Detta gällde dock endast vid *ett* tillfälligt uppehåll i den personliga verksamheten.

¹⁹ Prop. 1973:56.

²⁰ Prop. 1983/84:126.

²¹ Se IAF:s sammanställning av företagareglerna i arbetslöshetsförsäkringen, <http://www.iaf.se>.

Orsaken till att företagares ersättningsberättigade arbetslöshet ansågs inträffa först när verksamheten lagts ned annat än tillfälligt var främst kontrollsvårigheter och risk för konkurrensnedvridning. Även om detta fortfarande var viktigt angavs i propositionen att bedömningen av när en företagare ska anses vara arbetslös var mycket svår att göra och att arbetslöshetsbegreppet för företagare inte borde ha en så snäv innebörd. En samlad bedömning av relevanta förhållanden borde därför vara styrande för om en företagare ska anses som arbetslös, inte enstaka omständigheter.

Förtydligandet av tillfälligt uppehåll motiverades med att det minskade risktagandet för den som står inför att starta ett företag. Genom att begränsa möjligheten att lägga ett företag vilande och genom att knyta begränsningen både till företaget och den försäkrade, minskade kontrollbehovet och risken för konkurrensnedvridning.

Regeländringarna 1998 innebar också att beräkningen av dagpenning för företagare ändrades. I stället för att beräknas på det bästa av de tre senaste åren skulle den beräknas på ett genomsnitt av inkomsterna från rörelsen under de senaste tre åren, exklusive avvecklingsåret, före arbetslöshetens inträde. Regeringen ansåg det rimligt att arbetslöshetsersättningen för en företagare skulle beräknas utifrån en genomsnittsinkomst och inte utifrån inkomsten under ett enstaka år. Det skulle medföra en mer rättvisande ersättning, samtidigt som rimlig hänsyn skulle tas till att en företagares inkomster kan variera över tiden.

Om företagaren hade bedrivit verksamhet kortare tid än tolv månader och innan dess varaktigt haft anställning som arbetstagare skulle dagsförtjänsten, om det är till fördel för honom eller henne, beräknas på inkomsten som anställd. Alternativregeln skulle undanröja hinder för att starta företag.

Förslagen i ARBOM-utredningen om uppdragstagare togs dock inte upp i propositionen. Motivet till detta var att uppdragstagarbegreppet är så komplext att det inte lämpade sig att reglera i lag utan istället borde vara en fråga för rättstillämpningen. Regeringen instämde dock i att det borde vara möjligt för en uppdragstagare att få arbetslöshetsersättning vid brist på uppdrag. Hänsyn till detta skulle tas i tillämpningen av regelverket, men givet de skiftande villkor som gäller för uppdragstagare och arbetstagare med lik-

nande arbetsförhållanden ansåg regeringen att detta inte borde regleras i lag utan vara en fråga för rättstillämpningen.²²

Fr.o.m. den 1 juli 2009 ändrades 37 § ALF som reglerar dagsförtjänstberäkningen. Ändringen innebar att företagare, i likhet med andra försäkrade, skulle få tillgodoräkna sig tid och belopp för särskilt angivna socialförsäkringsförmåner vid beräkning av normalarbetstid och dagsförtjänst avseende månader som innehöll så mycket arbetad tid att de var tillgodoräkningsbara i ett arbetsvillkor.

År 2010 ändrades reglerna för företagare på ett mer genomgripande sätt. Företagarbegreppet i 34 § ALF ändrades. För att betraktas som företagare skull sökandens näringsverksamhet uppfylla villkoren i IL, dvs. verksamheten skulle bedrivas varaktigt, självständigt, och med vinstsyfte. Kravet att den sökande skulle vara personligt verksam och ha ett väsentligt inflytande över verksamheten kvarstod. Det förtydligades också att företagare som överlät näringsverksamhet men som fortsatte att utföra arbete i verksamheten eller ha ett väsentligt inflytande över den, skulle anses vara företagare även efter överlåtelsen.

Två undantag från företagarbegreppet infördes. Företagare som vidtog åtgärder i vilande företag på grund av oförutsedda händelser och företagare av ideell karaktär skulle inte anses som företagare i försäkringens mening.

Företagares arbetslöshet förtydligades så att en företagare som upphörde att bedriva näringsverksamhet skulle anses vara arbetslös så snart han eller hon inte vidtog några åtgärder i verksamheten. Det innebar att definitionen av företagares arbetslöshet blev densamma oavsett om det rör sig om ett definitivt eller tillfälligt uppehåll i verksamheten.

För att undvika missbruk förtydligades också närståendebegreppet i arbetslöshetsförsäkringen.

Beräkningen av företagares dagsförtjänst ändrades så att den skulle grundas på den inkomst från verksamheten som framgick av den senaste taxeringen. Om det var mer förmånligt kunde den i stället grundas på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår inkomståret i den senaste taxeringen. Genom det alternativa beräkningssättet avsåg regeringen skapa

²² Prop. 1996/97:107.

möjligheter att sporra företagare att driva företag vidare även när företaget gick sämre. Utöver detta utökades möjligheterna för företagare att få dagsförtjänsten grundad på inkomst av tidigare anställning. Tidsperioden inom vilken den sökande kunde åberopa tidigare anställning som grund för ersättning fördubblades från tolv till 24 månader. Regeländringen syftade till att stärka skyddet under uppstart av en verksamhet så att den som prövade att driva en verksamhet inte riskerade att hamna i ett sämre ekonomiskt läge än om han eller hon inte hade valt att starta verksamheten.

Utöver detta gjordes också förtydliganden av beräkningen av dagsförtjänst för kombinatorer och deltidföretag.²³

23.2 Överväganden avseende företagare

23.2.1 Problembeskrivning

Ett konkurrenskraftigt och dynamiskt näringsliv är grunden för tillväxt och sysselsättning. Fler företag skapar bättre förutsättningar för att nya jobb ska uppstå. Det är angeläget att arbeta brett med såväl ramvillkor som insatser som främjar människors och företags förmåga och vilja till tillväxt.

En viktig del i detta är att utforma trygghetssystemen så att de stödjer framväxt av nya företag. För att uppnå detta bör trygghetssystemen utformas med utgångspunkt i att människor rör sig mellan anställningar och företagande samt att företag kan ta tid att bygga upp. Det finns också ett stort värde i att reglerna är tydliga så att den som startar ett företag kan känna sig säker på försäkringsskyddet om han eller hon blir sjuk eller tvingas lägga ner företaget. Under kommitténs arbete har ett antal olika problem som rör företagarnas trygghet diskuterats.

Sjukförsäkringen

Reglerna i sjukförsäkringen skiljer sig åt beroende på i vilken företagsform verksamheten bedrivs. Egenföretagarnas sjukpenninggrundande inkomst (SGI), fastställs utifrån nettointäkten i firman.

²³ Prop. 2009/10:120.

Den som äger aktiebolag får sin SGI bestämd utifrån den lön som tas ut ur bolaget.

De första åren är viktiga och ibland kritiska för ett företags överlevnad. Därför finns det, för företagare med enskild firma och handelsbolag, särskilda regler under ett s.k. uppbyggnadsskede. När en person startar enskild firma har Försäkringskassan möjlighet att under verksamhetens uppbyggnadsskede fastställa en fiktiv SGI baserad på en jämförelseinkomst. Med jämförelseinkomst menas skälig lön för liknande arbete för annans räkning. En motsvarande möjlighet finns inte för den som driver aktiebolag.

Avsaknaden av regler för uppbyggnadsskede för företagare som bedriver företag i aktiebolagsform har förts fram som ett stort problem. Den som driver företag i form av aktiebolag räknas i sjukförsäkringen som anställd och omfattas av samma regelverk som övriga anställda (SGI A) medan den som driver företag i en enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag betecknas som egenföretagare och därmed omfattas av bestämmelserna om inkomst av annat förvärvsarbete (SGI B).

Skillnaderna mellan de olika juridiska formerna får stora och ibland inte kända konsekvenser för den som startar ett aktiebolag. Den som startar enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag får under 24 månader en SGI som minst motsvarar vad en anställd med samma arbetsuppgifter, utbildning och erfarenhet skulle ha haft. Den som startar ett eget aktiebolag omfattas inte av motsvarande möjlighet.

Eftersom den inkomst företagaren kan ta ut som lön kan vara mycket liten under de första åren missgynnas den som blir sjuk eller får barn av att han eller hon startat ett aktiebolag jämfört med om annan juridisk form valts.

I sjukförsäkringen finns också gränsdragningsproblem för uppdragstagare. Rätten till sjuklön från arbetsgivaren gäller endast för arbetstagare, inte för uppdragstagare.

Antalet uppdragsgivare har betydelse när Skatteverket ska bedöma om kriteriet självständighet är uppfyllt. Kravet på flera uppdragsgivare minskar i den mån uppdragstagaren har tagit en stor ekonomisk risk. När Skatteverket ska ta ställning till om en verksamhet är näringsverksamhet ska en samlad bedömning göras utifrån samtliga omständigheter i varje enskilt fall.

Arbetslöshetsförsäkringen

Reglerna för företagare i arbetslöshetsförsäkringen ger utrymme för olika tolkningsmöjligheter. Gränsdragningsproblemen är störst för gruppen uppdragstagare. Beroende på hur situationen ser ut betraktas uppdragstagare som självständiga eller osjälvständiga och behandlas med utgångspunkt från detta som företagare eller arbetstagare i försäkringens mening. Detta gäller särskilt konstnärer som ofta har tidsbegränsade uppdrag eller anställningar.

Det kan vara svårt att bedöma när eller om en konstnärlig verksamhet upphört. En fråga som lyfts vid flera tillfällen är om det behövs en ny kategori mellan anställd och egenföretagare. Invändningar mot en sådan lösning är att gränsdragningen mellan arbetstagare och företagare skulle luckras upp samt att nya gränsdragningsproblem sannolikt skulle uppstå.

Tillämpningsproblemen för kooperativ verksamhet har minskat på senare år, men det kvarstår oklarheter om personalkooperativa företag. Dessutom finns tillämpningsproblem för bemanningsföretagen.²⁴

Mer specifika problem som kommittén uppmärksammats på är att det inte är klarlagt vad som vid omprövning eller överprövning i domstol är det senaste beslutet avseende slutlig skatt som en företagares ersättning ska beräknas på. Beroende på hur och i vilken ordning arbete och företagandet kombinerats är det oklart hur reglerna för beräkning av ersättning till dem som varit kombinatorer före arbetslösheten ska tillämpas.

Deltidsbegränsningen har lyfts fram som ett hinder för företagare som omfattas av den s.k. 17/10 regeln. Den innebär att en person som arbetar deltid och driver företag på deltid kan fortsätta att driva företaget om han eller hon förlorar anställningen. Tiden personen arbetar i företaget redovisas som arbetad tid. Den som arbetar lite tid varje vecka i företaget når deltidsbegränsningen snabbt och måste då upphöra med företaget för att få fortsatt arbetslöshetsersättning.

Kommittén har också uppmärksammats på att reglerna om tillgodoräkningsbara socialförsäkringsförmåner och överhoppningsbar tid inte fungerar för företagare.

²⁴ Ds 2003:27.

23.2.2 Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen

Kommitténs bedömning: Det är tekniskt möjligt att införa en schablonregel för att tydliggöra hanteringen av uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen. En sådan regel kan dock leda till oberättigade skillnader mellan olika sökande och till oönskade drivkrafter. Oklarheterna beträffande uppdragstagare bör därför hanteras inom ramen för de förslag om ökad likformighet i rättstillämpningen inom arbetslöshetsförsäkringen som läggs fram i kapitel 20.

Skälen för kommitténs bedömning: Arbetslöshetsförsäkringen omfattar anställda och företagare. Uppdragstagare är ingetdera och har därför ingen självklar plats i arbetslöshetsförsäkringen. Kommittén kan konstatera att de identifierade svårigheterna att tillämpa arbetslöshetsförsäkringens regler på uppdragstagare i allt väsentligt har sin grund i hur gränsdragningen görs mellan företagare och arbetstagare.

Enligt fast praxis görs gränsdragningen efter en samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.²⁵ Graden av beroende i förhållande till uppdragsgivare är då avgörande för om en ersättningssökande ska betraktas som arbetstagare eller företagare vid prövningen av rätten till ersättning.

Det kan vara fråga om s.k. mellanmanssituationer. Dessa kännetecknas av att mellanmannen har skjutits in som avtalspart mellan uppdragstagaren och uppdragsgivaren för vilken arbetet eller uppdraget egentligen utförs. En sådan situation kan uppstå t.ex. när en uppdragstagare tar uppdrag via en juridisk person som han eller hon äger helt eller delvis. Andra likartade situationer kan uppkomma då uppdragstagare är knutna till ett personaluthyrningsföretag, en tolkförmedling, en tandläkarklinik, en modellagentur eller ett s.k. faktureringsföretag.²⁶

Nuvarande utformning av regelverket kan innebära en risk för att lika fall behandlas olika. Dessutom är det svårt för den enskilde att förutse hur regelverket ska tillämpas.

Tekniskt sett skulle det enligt kommitténs mening vara möjligt att genom lagändringar uppnå en fullständigt förutsägbar gräns-

²⁵ Se t.ex. SOU 2011:52.

²⁶ Se t.ex. beskrivningen i SOU 2011:52.

dragning mellan företagare och arbetstagare i arbetslöshetsförsäkringen. Detta skulle kunna åstadkommas genom en lagbestämmelse om att endast uppdragstagare med färre än t.ex. tre uppdrag per år ska behandlas som arbetstagare i arbetslöshetsförsäkringen. Ett förslag till en liknande schablonregel har tidigare lagts fram av Utredningen om uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen.²⁷

En schablonregel kan emellertid leda till oberättigade skillnader mellan olika försäkrade vid prövningen av rätten till arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassor skulle vara skyldiga att bortse från alla andra faktorer – exempelvis graden av självständighet i förhållande till uppdragsgivare eller mellanmän – när de enligt en sådan bestämmelse tar ställning till om en uppdragstagare ska klassificeras som arbetstagare eller företagare.²⁸

Uppdragstagare som vill bli behandlade som arbetstagare i arbetslöshetsförsäkringen kan då undvika att ta nya uppdrag och i stället ansöka om arbetslöshetsersättning. Sådana konsekvenser vore inte förenliga med arbetslinjen och inte heller med det uttalade syftet bakom de särskilda reglerna i arbetslöshetsförsäkringen om när en företagare ska anses vara arbetslös. Syftet är att undvika snedvridning av konkurrensen.²⁹

Tilläggs kan att även i tilläggsdirektiven uppmärksammas att det tidigare har gjorts försök att utforma bestämmelser om uppdragstagare, men att det har visat sig vara komplicerat och att framlagda förslag på schablonregler för att bedöma uppdragstagare inte löser alla frågor. Intresset av ökad tydlighet i lagbestämmelser behöver därför, enligt kommitténs uppfattning, vägas mot intresset av att kunna ta hänsyn till varierande omständigheter som förekommer i situationer som bestämmelserna avses reglera. Fullständigt förutsägbara lagbestämmelser kan annars lätt få oönskade konsekvenser som inte uppvägs av de tillämpningsfördelar som kan vinnas med en ökad tydlighet i själva lagtexten.

Mot den bakgrunden anser kommittén att det inte är någon praktiskt framkomlig väg att undanröja oklarheter kring uppdragstagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen genom att föra in

²⁷ SOU 2011:52.

²⁸ Se t.ex. den kritik som Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) i remissyttrande den 27 september 2011 fört fram mot det förslag till en schablonregel som lagts fram i SOU 2011:52.

²⁹ Prop. 1996/97:107.

en schablonmässigt bestämd definition av uppdragstagare i själva författningstexten. De oklarheter beträffande uppdragstagare som dyker upp i arbetslöshetskassornas rättstillämpning bör i stället hanteras och undanröjas inom ramen för de förslag om ökad likformighet i rättstillämpningen inom arbetslöshetsförsäkringen som läggs fram i kapitel 20.

23.2.3 Kommitténs förslag bidrar till att lösa vissa av problemen som rör företagarnas trygghet

Kommitténs bedömning: Flera av förslagen som lämnats i tidigare avsnitt i betänkandet kan bidra till att lösa vissa av bristerna i trygghetssystemens anpassning till företagare.

Skälen för kommitténs bedömning: Fler oklarheter och tillämpningsproblem än de som rör uppdragstagare lyfts fram i problembeskrivningen. Kommitténs bedömning är att intresset av ökad tydlighet i författningsbestämmelser även i dessa fall måste vägas mot intresset av att kunna ta hänsyn till varierande omständigheter som förekommer i situationer som bestämmelserna avses reglera. Fullständigt förutsägbara bestämmelser kan annars lätt få oönskade konsekvenser som inte uppvägs av de tillämpningsfördelar som kan vinnas med en ökad tydlighet i själva författningstexten.

Kommittén anser inte att det är någon framkomlig väg att undanröja de oklarheter i arbetslöshetsförsäkringen som berörts genom ytterligare författningsregler. De oklarheter som dyker upp i arbetslöshetskassornas rättstillämpning bör istället hanteras och undanröjas inom ramen för de förslag om ökad likformighet i rättstillämpningen inom arbetslöshetsförsäkringen som läggs fram i kapitel 20.

Kommitténs bedömning att den förändring av deltidsbegränsningen som föreslås i kapitel 20 kommer att leda till förbättringar för deltidsföretagarna som omfattas av den s.k. 17/10-regeln. Den föreslagna deltidsbegränsningen kommer att göra det möjligt för dem som redovisar deltidsarbetslöshet, inklusive dem som omfattas av 17/10-regeln, att få arbetslöshetsersättning parallellt med deltidsarbete eller deltidsföretagande under 60 veckor. Den som med

nuvarande regler arbetar de tio timmar per vecka i företaget som 17/10-regeln medger när deltidsbegränsningen på 20 veckor.

För företagare som driver företag i aktiebolagsform kommer, om de har anställning i bolaget, det att redovisas e-inkomststoppgifter i enlighet med förslaget i kapitel 7. I kapitlet föreslås dessutom en förändring som innebär att arbetslöshetsersättningen kan beräknas på e-inkomststoppgifterna för denna grupp när det är mer förmånligt än att beräkna enligt nuvarande regler. När beräkningen baseras på e-inkomststoppgifterna kommer socialförsäkringsförmånerna att vara tillgoräkningsbara på samma sätt som för de som varit anställda, vilket innebär en förbättring för företagare som bedriver sin verksamhet i aktiebolagsform.

I sjukförsäkringen kommer beräkning av ersättningsgrundande inkomst baserad på e-inkomststoppgifter att kunna förbättra ersättningen till vissa kombinatorer som drivit företag parallellt med tillfälliga anställningar. Dessa personer kan med nuvarande regler ha svårt att påvisa att de kommer att ha en varaktig anställning och får då sin sjukpenninggrundande inkomst baserad enbart på inkomst från företaget. När beräkningen baseras på e-inkomst kommer varaktighetskravet inte att ställas och de kommer därmed även att kunna få ersättning som baseras på anställningsinkomsterna.

23.2.4 Längre uppbyggnadsskede

Kommitténs bedömning: Regler för uppbyggnadsskede för personer som går från anställning till företag bör förlängas.

Skälen för kommitténs bedömning: Utredningen Trygghets-system för företagare³⁰ föreslog att det skulle införas regler för uppbyggnadsskede som skulle gälla ett uppbyggnadsskede på 36 månader. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte detta.

I juli 2010 infördes en möjlighet för företagare att få sin arbetslöshetsersättning beräknad på tidigare anställningsinkomster om näringsverksamheten läggs ner inom 24 månader. För personer som bedriver näringsverksamhet i annan bolagsform än aktiebolag

³⁰ SOU 2008:89.

infördes en lagreglering i juli 2010 som avser beräkning av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) under uppbyggnadsskede. Regeln innebär att företagaren under 24 månader från det att företaget startats får en SGI som minst motsvarar vad en anställd med samma arbetsuppgifter, utbildning och erfarenhet skulle ha haft. Innan denna förändring beräknades företagares SGI baserad på jämförelseinkomst med stöd av principer som utvecklats i praxis. Enligt dessa principer kunde en individuell bedömning leda fram till att en person fick sin SGI beräknad på tidigare anställningsinkomster under ett uppbyggnadsskede som varade en längre tidsperiod än 24 månader. Regeringens intention var att möjligheten att få ersättning utifrån reglerna som avser uppbyggnadsskede under en längre tid än 24 månader efter en individuell bedömning skulle kvarstå.³¹ Bestämmelser om detta har tagits in i en föreskrift från Riksförsäkringsverket (RFFS 1998:12).

I en dom från Högsta förvaltningsdomstolen den 12 november 2014³² anförts att 25 kap. 9 § socialförsäkringsbalken enligt sin ordalydelse och konstruktion uttömmande reglerar hur SGI i det nu aktuella fallet ska beräknas. Därför saknas enligt domstolen utrymme för att genom föreskrifter på lägre nivå än lag utvidga tidsperioden för uppbyggnadsskedet. Det innebär att föreskrifterna om det fortsatta uppbyggnadsskedet strider mot lagen. Att regeringen i propositionen har uttalat sig till förmån för en reglering genom föreskrifter påverkar inte domstolens bedömning.

Kommitténs bedömning är att det är motiverat att ha möjlighet till längre uppbyggnadsskede än 24 månader. Mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens dom är det därför motiverat att förlänga den lagligt reglerade möjligheten. Nyttan med reglerna ökar av att det är på förhand känt hur långt uppbyggnadsskedet är. Det kan leda till att en person vågar fortsätta att driva sitt företag även om det efter en tid ännu inte lett till lönsamhet som motsvarar personens tidigare förvärvsinkomster.

Det är viktigt att reglerna är så lika som möjligt i de olika försäkringssystemen. Därför bör en förlängning av uppbyggnadsskedet i arbetslöshetsförsäkringen också göras.

³¹ Prop. 2009/10:120.

³² Mål nr 4974-13.

23.2.5 Uppbyggnadsskede oavsett företagsform

Kommitténs bedömning: Företagare som driver företag i aktiebolagsform bör omfattas av regler för uppbyggnadsskede.

Skälen för kommitténs bedömning: Det finns skillnader mellan egenföretagare och anställda som motiverar att bestämmelserna på vissa områden ser olika ut. Bestämmelserna skiljer sig åt både skatterättsligt och i vissa avseenden i socialförsäkringarna. Till exempel kan egenföretagare välja karenstid och därigenom påverka egenavgiften. En egenföretagare driver sitt företag som fysisk person och är personligen ekonomiskt ansvarig. Den som är anställd i eget aktiebolag är inte personligen ekonomiskt ansvarig, betalar ut lön till sig själv likaväl som till eventuella anställda och har två veckors sjuklön på samma sätt som eventuella anställda.

Kommitténs bedömning är dock att olikheterna mellan bolagsformerna inte motiverar avsaknaden av regler för uppbyggnadsskede för personer som bedriver näringsverksamhet i aktiebolagsform. Sjukförsäkringen bör utformas så att drivkrafter att starta företag skapas oberoende av företagsform.

Företagare med anställning i aktiebolag kommer att redovisa e-inkomstuppgifter enligt förslaget i kapitel 7. I kapitlet lämnas förslag till bestämmelser som innebär att ersättning baserad på e-inkomster från den tidigare anställningen kan ligga till grund för SGI under ett uppbyggnadsskede.

Det är angeläget att skyddsregler under uppbyggnadsskede för personer som driver företag i aktiebolagsform träder ikraft så fort som möjligt. I avvaktan på att e-inkomstuppgifter för tillräckligt lång tid finns anser kommittén att det bör införas regler som kan tillämpas för aktiebolag innan dessa uppgifter finns. Även i detta fall bör uppbyggnadsskedet vara 36 månader.

23.3 Förslag avseende företagare

23.3.1 Förslag till förbättrade regler vid uppbyggnadsskede

Kommitténs förslag: Möjligheten att få arbetslöshetsersättningen baserad på tidigare anställningsinkomster ska förlängas till 36 månader i arbetslöshetsförsäkringen.

Möjligheten för egenföretagare att få sjukpenninggrundande inkomst som minst motsvarande skälig avlöning för liknande arbete bör förlängas till 36 månader.

Skälen för kommitténs förslag: Reglerna för uppbyggnadsskede vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och i arbetslöshetsförsäkringen ska förlängas till 36 månader. På så sätt blir regeln mer generös än den tidigare lagregleringen som avser SGI men mindre generös än den praxistillämpning som gällt vid individuell bedömning. I arbetslöshetsförsäkringen har det inte funnits något utrymme för individuell bedömning som möjliggjort längre uppbyggnadsskede, vilket innebär att förändringen medför mer generösa regler för alla.

Kommitténs anser att en förlängning är rimlig mot bakgrund av att det kan ta flera år att bygga upp lönsamheten i ett nystartat företag. Förändringen kan därigenom motivera företagare att våga ta steget från anställning till att driva företag samt möjliggör för de nya företagarna att fortsätta att driva företaget ett år längre utan att förlora möjligheten att få sin arbetslöshetsersättning eller SGI beräknad på alternativa inkomster. Generösa regler kring sjukpenning och arbetslöshetsersättning får inte heller bli ett sätt att allt för länge hålla liv i företagsidéer som inte bär. Därför anser kommittén att ett uppbyggnadsskede på tre år är väl avvägt.

23.3.2 Införande av regler vid uppbyggnadsskede för företagare som bedriver företag i aktiebolagsform

Kommitténs förslag: För en försäkrad som har inkomst av anställning, och som är företagare i den mening som avses i 34 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska den sjukpenninggrundande inkomsten under en tid om 36 månader räknat

från den månad då verksamheten startade beräknas till minst vad som motsvarar vad den skulle ha beräknats till med utgångspunkt i förhållanden närmast före det att företaget startade.

Skälen för kommitténs förslag: Företagare som driver verksamhet i aktiebolagsform ska omfattas av regler som ger trygghet under ett uppbyggnadsskede. De förslag som kommittén lägger fram i kapitel 7 innebär att e-inkomstuppgifter ska kunna ligga till grund för att beräkna ersättning till denna grupp av företagare under ett uppbyggnadsskede som omfattar 36 månader. För att e-inkomstuppgifter ska kunna ligga till grund för en sådan beräkning krävs att uppgifterna finns tillgängliga för en ramtidperiod om tolv månader som ligger upp till fyra år tillbaka i tiden. Att införa ett uppbyggnadsskede för företagare som bedriver sin verksamhet i aktiebolagsform är angeläget för att fler ska våga ta steget från anställning till företagande. Kommittén anser därför att en bestämmelse ska införas som skapar denna trygghet innan det har hunnit byggas upp ett system som kan förse Försäkringskassan med e-inkomstuppgifter som ligger upp till fyra år tillbaka i tiden. Tills dess ska den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) kunna fastställas på samma sätt som för grupper som omfattas av SGI-skydd. Det innebär att SGI:n kan fastställas utifrån de förhållanden som rådde innan företaget startade. Den som hade inkomst från anställning innan företaget startades kan därmed få sin ersättning baserad på denna anställning.

Bestämmelsen ska vara tillämplig på personer som avser att ha företaget som en betydande försörjningskälla. Tillämpningsområdet bör därför avgränsas på så sätt att bestämmelsen enbart är tillämplig på personer som kan definieras som företagare enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Det innebär att personen ska ha utfört arbete i och ha ett väsentligt inflytande över företaget.

24 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: Bestämmelserna om intern styrning och kontroll samt om informationssäkerhet träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Övriga bestämmelser träder i kraft den 1 januari 2017. Bestämmelserna om kalendertid och deltidsbegränsning tillämpas dock inte på ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet och bestämmelserna om karensvdrag tillämpas inte för sjuklöneperioder som har påbörjats före ikraftträdandet.

Ändringarna i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och socialförsäkringsbalken (2010:110) föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Detsamma gäller den föreslagna ändrade lydelsen av förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring som innebär att en person som utför eller deklarerar deltidsarbete kan få arbetslöshetsersättning under längst 60 veckor för en ersättningsperiod.

Kommittén bedömer dock att det krävs en övergångsbestämmelse till den föreslagna bestämmelsen i 22 § ALF om kalendertidsbegränsning av rätten till arbetslöshetsersättning. I övergångsbestämmelsen bör anges att den ändrade lydelsen inte tillämpas på ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. På så sätt undviks att ersättningsperioder som redan har påbörjats vid ikraftträdandet blir avkortade på ett sätt som inte gått att förutse då perioden inleddes.

Kommittén bedömer också att det krävs en övergångsbestämmelse till den föreslagna ändringen av bestämmelsen om deltidsbegränsning i förordningen om arbetslöshetsförsäkring. I övergångsbestämmelsen bör anges att den ändrade lydelsen inte ska tillämpas

på ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. På så vis undviks att deltidsbegränsningen får verkningar som inte gått att förutse när ersättningsperioden inleddes. Det gäller personer som tar ut arbetslöshetsersättning endast under någon dag per vecka. För dessa personer kan bestämmelsen leda till en kortare ersättningsperiod.

Den nya bestämmelsen i 6 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor om att förvaltningslagen (1986:223) ska tillämpas när en arbetslöshetskassa handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Kommitténs förslag till bestämmelser om intern styrning och kontroll samt om informationssäkerhet i samma lag förutsätter att det utfärdas kompletterande föreskrifter av antingen regeringen eller en myndighet. Därför bedömer kommittén att det är lämpligt att de träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Bestämmelserna om karensavdrag i stället för karensdag i lagen (1991:1407) om sjuklön föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Kommittén bedömer dock att det krävs en övergångsbestämmelse till de föreslagna ändringarna i lagen om sjuklön. I övergångsbestämmelsen bör anges att den ändrade lydelsen ska tillämpas på sjuklöneperioder som inleds efter ikraftträdandet. På så vis undviks att karensavdrag görs på ett sätt som inte gått att förutse för sjuklöneperioder som redan inletts vid ikraftträdandet.

25 Konsekvenser av förslagen

Enligt kommittéförordningen ska konsekvenserna av förslagen som läggs i detta betänkande belysas.¹ Det handlar om ekonomiska konsekvenser för stat, myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, företag och enskilda. Om förslagen har konsekvenser för det kommunala självstyret, brottsligheteten, sysselsättning, offentlig service, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen ska dessa också beskrivas. Utöver detta ska även konsekvenser för små och stora företag samt för den personliga integriteten redovisas.

I detta kapitel redovisas enbart konsekvenser av de förslag som kommittén nått enighet kring. Konsekvenser av de utredningsuppdrag och utvecklingsmöjligheter som kommittén lägger fram belyses inte eftersom det inte rör sig om fullt utarbetade förslag. Inte heller konsekvenserna av att genomföra det andra steget vid införandet av e-inkomst belyses närmare. Kommittén föreslår att en införandekommission inrättas som ska utvärdera effekterna av en fullständig övergång till att använda e-inkomstunderlaget som beräkningsgrund vid ersättning från sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.

Många av de reformer som föreslås är svåra att kostnadsberäkna då det saknas underlag för att bestämma hur många som berörs av dem. Beräkningarna ska därför mer ses som en ungefärlig storleksbestämning av de ekonomiska effekterna än som en faktisk prognos över själva utfallet. Beräkningarna ska därför tolkas med viss försiktighet. De administrativa effekterna för myndigheter och organisationer har i möjligaste mån stämts av med berörda parter.

Kommitténs övergripande bedömning är att förslagen innebär ökade kostnader för statens budget med omkring två miljarder kronor. Av detta utgör närmare en miljard kronor ökade kostnader

¹ 14–15 §§ i kommittéförordningen (1998:1474).

i sjuk- och föräldraförsäkringarna till följd av nya regler för att beräkna SGI. I arbetsskadeförsäkringen förväntas kostnaderna på sikt öka med ca 150 miljoner kronor till följd av en förbättrad beslutsprocess och ett mer jämställt utfall av arbetsskadelivranta mellan kvinnor och män.

Många förslag riktas mot grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, exempelvis förslagen om att förbättra deltidsoanställdas möjligheter att få ersättning vid arbetslöshet och visstidsanställdas möjligheter att få ersättning från sjuk- och föräldraförsäkringarna. Fördelningsmässigt kan den samlade effekten av förslagen därmed förväntas gynna personer med en svag förankring på arbetsmarknaden och förstärka de ekonomiska möjligheterna för grupper med låga och genomsnittliga inkomster. Sammantaget bedömer kommittén att de förslag som läggs har en viss utjämnande effekt på inkomstfördelningen. Effekten är dock relativt begränsad och reformerna bedöms endast ha en begränsad effekt på kommunernas ekonomi.

Ur sysselsättningssynpunkt kan förslagen inte förväntas ha några omedelbara effekter. För flertalet av förslagen tar det tid innan de kan förväntas ge effekt. I ett längre perspektiv kan bättre insatser för återgång i arbete förväntas leda till ett ökat arbetsutbud och fler arbetade timmar i ekonomin. Det saknas dock möjligheter att närmare kvantifiera denna effekt.

I ett långsiktigt perspektiv kan förslagen förväntas bidra till att de ekonomiska villkoren mellan kvinnor och män utjämnas. Satsningar på forskning om arbetsskador i kvinnodominerade yrken, bättre stöd för återgång i arbete, förändrade regler för arbetslöshetsersättning jämsides med deltidsarbete samt förbättrade ersättningsmöjligheter för visstidsanställda och kombinatorer i sjuk- och föräldraförsäkringarna är alla åtgärder som kan förväntas omfatta fler kvinnor än män.

Förslagen bedöms sammantaget ge en minskad uppgiftslämnarbörda för arbetsgivare och en effektivare administration av socialförsäkringarna. Satsningarna på en förbättrad statistikinsamling för arbetsskador och en uppbyggnad av nya databaser för insatser för återgång i arbete kommer dock innebära en viss ökad administration för berörda myndigheter. De långsiktiga vinsterna i form av minskade utgifter i socialförsäkringarna kommer på sikt att vara betydligt större än de ökade kostnader som sker på kort sikt. Totalt sett

beräknas att förslagen ökar de administrativa utgifterna med ca 70 miljoner kronor. Den största delen av denna ökning berör Försäkringskassan.

Avslutningsvis kan det konstateras att de ökade utgifter som här redovisats är kortsiktiga effekter. Den samlade bedömningen är att utgifterna för sjukpenning på sikt kommer att kunna minska när reformerna har fått full effekt. Kommittén avstår dock från att närmare kvantifiera denna effekt.

Tabell 25.1 Effekter av förslagen

Budgeteffekter Reformer	Miljoner kronor
E-inkomst	980
Arbetskadeförsäkring	150
Övrigt	520
Utredningar/Förstärkt forskning/Investeringar	60
Administration	10
Totalt	1 720
Fördelningseffekter	Utjämnande
Jämställdhet	Fler kvinnor än män påverkas
Sysselsättningseffekter	Fler arbetade timmar (liten positiv effekt)

Källa: Egna beräkningar.

25.1 Del 1 Ett rättvisande inkomstunderlag

25.1.1 Ett förändrat inkomstbegrepp

Förslaget i korthet

Kommittén föreslår att nuvarande inkomstbegrepp vid beräkning av SGI förändras. Förslaget innebär att de inkomster som arbetsgivare betalar socialavgifter för ska ligga till grund för hur den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas.

Effekter för offentliga finanser

I socialförsäkringen får det ändrade inkomstbegreppet betydelse. I och med att alla inkomster som lämnas från en arbetsgivare föreslås ingå i inkomstbegreppet vidgas beräkningsunderlaget för dag ersättningar inom socialförsäkringen.

En förändring av inkomstbegreppet, så att även skattepliktiga förmåner inkluderas i inkomstunderlaget, beräknas öka utgifterna i sjuk- och föräldraförsäkringarna med ca 100 miljoner kronor. Den största ökningen blir i föräldraförsäkringen då både antalet ersatta dagar i försäkringen och antal personer med skattepliktiga förmåner är större i föräldraförsäkringen än i sjukförsäkringen. Omkring 70 av de 100 miljoner kronor som beräknas i ökade utgifter kan hänföras till föräldraförsäkringen. Beräkningen gäller under förutsättning att samtliga försäkrade skulle få sin ersättning prövad enligt den förenklade SGI-beräkningen.²

Kommitténs förslag är att det även ska finnas en möjlighet att få sin ersättning prövad enligt nuvarande regler. Kostnadsutfallet av det gemensamma inkomstbegreppet beror därför på i hur stor andel av försäkringsfallen SGI kommer att fastställas enligt den förenklade beräkning som kommittén föreslår. Om de försäkrade i cirka en tredjedel av försäkringsfallen skulle få sin ersättning fastställd enligt nuvarande regler innebär det att kostnaderna minskar med en tredjedel, om hälften får denna prövning minskar kostnaderna med hälften. Skulle samtliga försäkringsfall prövas enligt nuvarande regler uppstår ingen kostnad till följd av nytt inkomstbegrepp.

När dag ersättningarna ökar, stiger också skatteintäkterna. Ökningen av skatteintäkterna kan uppskattas till ca 30 miljoner kronor. Det innebär att nettokostnaden av förslaget beräknas till ca 70 miljoner kronor.

Det förändrade inkomstbegreppet påverkar endast marginellt ersättningarna i de andra trygghetssystemen. Personer i hushåll med inkomstprövade transfereringar som bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd har endast i mycket begränsad omfattning skattepliktiga förmåner. Ersättningen från dessa system bedöms

² Beräkning enligt nuvarande regler innebär att förmåner inte ingår i SGI-begreppet.

därför inte påverkas av det förändrade inkomstbegreppet. Därmed bedöms effekten på kommunernas budget bli obetydlig.

I arbetslöshetsförsäkringen ingår endast ersättning som utgår regelmässigt i beräkningsunderlaget. Förslaget om att även låta ersättning som inte utges regelmässigt ingå i inkomstbegreppet kommer att innebära att försäkringen blir något mer generös. De ekonomiska effekterna bedöms ändå vara marginella.

Nuvarande inkomstbegrepp baseras på en bedömning av vilka inkomster som är normala. Vissa förmåner som t.ex. bilförmåner kommer att ingå i det nya inkomstbegreppet men omfattas inte av nuvarande regler. Bedömningen är att det är få av de sökande som har haft sådana förmåner och många av dem som har dessa förmåner har inkomster över taket i försäkringen, vilket betyder att ersättningen inte påverkas i alla fall.

Den samlade effekten av förslaget bedöms därför bli mycket begränsad och kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen påverkas i begränsad omfattning.

Fördelnings- och jämställdhetseffekter

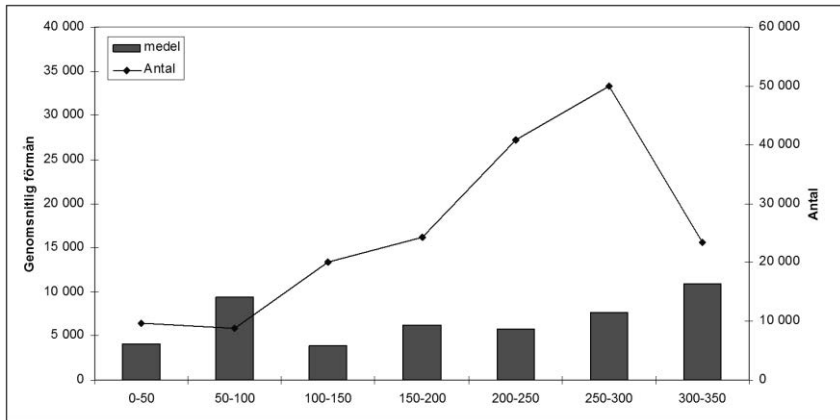
Av de knappt fem miljoner människor som under 2012 hade en löneinkomst var det omkring 1,2 miljoner som hade skattepliktiga förmåner. Omkring hälften av dessa hade inkomster som låg över taket på 7,5 prisbasbelopp, dvs. över 330 000 kr. För denna grupp kommer det nya inkomstbegreppet inte påverka den utbetalda ersättningen. För dem med inkomster under taket kommer inkomstunderlaget att öka, vilket innebär att den utbetalda ersättningen blir högre. Alla med skattepliktiga förmåner har dock inte ersättning från sjuk- eller föräldraförsäkringen. Omkring 170 000 personer kan förväntas påverkas av ett förändrat inkomstunderlag. Antalet är fler i föräldraförsäkringen än i sjukförsäkringen.³

För dem som hade en skattepliktig förmån under 2012 var det genomsnittliga värdet av den skattepliktiga förmånen knappt 7 000 kronor per år. Värdet av de skattepliktiga förmånerna är störst för dem med inkomster i intervallet 50 000–100 000 kronor per år och för dem med inkomster över 300 000 kronor per år. Störst antal

³ Uppgifterna är hämtade från SCB, FASIT.

personer med skattepliktiga förmåner, ca 50 000 personer, finns bland dem med inkomster mellan 250 000–300 000 kronor per år.

Diagram 25.1 Genomsnittliga skattepliktiga förmåner för dem med sjuk- eller föräldrapenning och som haft skattepliktiga förmåner, samt antal personer med skattepliktiga förmåner som har sjuk- och föräldrapenning, 2012



Källa: SCB, FASIT.

De som berörs av reformen finns framför allt bland medelinkomsttagare. Reformen berör ungefär lika många kvinnor som män. Effekten är dock något större för män eftersom män i genomsnitt har större förmåner än kvinnor. Åldersmässigt är det företrädesvis personer i åldersgruppen 25–34 och 35–44 år som påverkas av reformen. Effekten är störst i föräldraförsäkringen.

Sysselsättningseffekter

Enligt ekonomisk teori kan höjda ersättningar i välfärdssystemen förväntas ha negativa effekter på sysselsättning och arbetade timmar. Det är dock inte alla sjukskrivna eller föräldralediga som får en höjd ersättning till följd av den föreslagna reformen. För dem som berörs är ökningen relativt liten. Sysselsättningen och antalet arbetade timmar i ekonomin bedöms därför påverkas obetydligt av reformen.

Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

För företag och myndigheter innebär förslaget inga större förändringar av uppgiftslämnarbörda eller administration. Företag lämnar redan i dag dessa uppgifter i arbetsgivardeklarationen. Förslaget innebär visserligen att detta behöver göras på individnivå. Enligt nuvarande system lämnas en summerad inkomstuppgift för samtliga arbetsgivarens anställda. Bedömningen är dock att detta är uppgifter som arbetsgivare har i sina administrativa system. Genom en effektivisering av överföringen av uppgifterna till Skatteverket är bedömningen att detta på sikt leder till att den sammantagna uppgiftslämnarbördan för företagen kan minska.

25.1.2 Införandet av e-inkomst i sjukförsäkringen

Förslaget i korthet

En förenklad beräkning av SGI för samtliga försäkrade införs. I de fall den förenklade beräkningen ger ett sämre utfall än vad nuvarande regler ger, ska den försäkrade ges möjlighet att få sin ersättning beräknad enligt nuvarande regler.

Effekter för offentliga finanser

Förslaget förväntas leda till ökade kostnader i socialförsäkringen genom att fler blir berättigade till ersättning. Det är personer som med nuvarande regler inte får ersättning, trots att avgifter betalats på intjänade inkomster. Det rör sig i första hand om personer med visstidsanställningar och s.k. kombinatörer, dvs. personer som kombinerar företagande och anställning. Dessa grupper har ofta svårt att påvisa framtida inkomster. Därmed kan de bli utan ersättning eller få en lägre sjukpenning än vad deras verkliga inkomster motsvarar, då ingen SGI-A kan fastställas.

De samlade kostnaderna för förslaget bedöms uppgå till ca 230 miljoner kronor i sjukförsäkringen och till ca 750 miljoner kronor i föräldraförsäkringen. Sammantaget innebär det en ökning av utgifterna med ca 980 miljoner kronor.

Kommittén vill emellertid framhålla osäkerheten i dessa beräkningar. Att bedöma effekten av reformen är svårt. Dels saknas statistik

kring avslagsorsak, dels kan det finnas personer som inte söker sjukpenning och som därmed inte ger upphov till något ärende hos Försäkringskassan. Beräkningarna baseras därför på en rad antaganden och de kostnader som beräknas för reformen ska ses som ungefärliga.

Visstidsanställda

Gruppen visstidsanställda som inte kan påvisa framtida inkomster antas till stor del återfinnas bland dem som får avslag på sin sjukpenningansökan. En mindre del utgörs av personer som inte ansöker om ersättning därför att de på förhand vet om att de saknar SGI. Försäkringskassan avlog under 2013 cirka två procent av ansökningarna om sjukpenning, motsvarande ca 9 600 ansökningar.⁴ De flesta ansökningar avslås emellertid inte på grund av att SGI inte kan fastställas, utan på grund av att arbetsförmågan inte bedöms vara nedsatt.

Det saknas uppgifter om hur stor andel av avslagen som görs på grund av att SGI inte kan fastställas. Om en tredjedel av avslagen antas vara kopplade till att SGI inte kan fastställas på grund av att visstidsanställning föreligger, innebär detta att ytterligare ca 3 200 visstidsanställda skulle få rätt till sjukpenning jämfört med i dag. Kostnaden för detta beräknas uppgå till ca 170 miljoner kronor.⁵ En avvikelse med 50 procent upp eller ner från den volymen på ca 3 200 personer innebär att kostnaderna ökar med mellan 80 och 260 miljoner kronor i förhållande till nuvarande nivå.

I föräldraförsäkringen uppstår också ökade kostnader till följd av den förenklade beräkningsmetoden. Kostnaderna bedöms öka mer i föräldraförsäkringen än i sjukförsäkringen eftersom fler har föräldrapenning än sjukpenning. Dessa kostnader uppskattas till ca 650 miljoner kronor. Av dessa kostnader svarar föräldrapenning i samband med barns födelse för ca 560 miljoner kronor och tillfällig föräldrapenning för ca 90 miljoner kronor.

Beräkningarna av kostnader i samband med barns födelse bygger på följande antaganden. De visstidsanställdas andel av sysselsättningen uppgick 2013 till ca 15 procent. Andelen visstidsanställda

⁴ Försäkringskassan (2014b).

⁵ Antaganden: Genomsnittlig dagpenning = 450 kronor och genomsnittligt antal sjukdagar = 120.

bland dem som erhållit föräldrapenning antas uppgå till samma andel. Alla visstidsanställda har dock inte svårigheter med att påvisa framtida inkomster och saknar därmed inte ersättning i nuvarande system. Det saknas dock underlag för att bedöma hur stor andel av de visstidsanställdas framtida inkomster som kan vara svåra att fastställa. Beräkningarna bygger därför på antagandet att det för en fjärdedel av de visstidsanställda saknas möjlighet att fastställa en SGI.

För att beräkna ökade utgifter för föräldrapenning i samband med barns födelse görs följande antaganden. I denna del av föräldraförsäkringen blir ingen utan ersättning även om SGI inte kan fastställas. I stället betalas ersättning enligt grundnivån. Det innebär att de visstidsanställda som har svårt att påvisa framtida inkomster återfinns bland dem som har ersättning på grundnivå. Med antagandet om att 15 procent av dem med föräldrapenning är visstidsanställda och att 25 procent av dessa har svårt att påvisa framtida inkomster uppskattas att omkring 28 000 personer kan komma att få en högre föräldrapenning.

Den genomsnittliga dagpenning som denna grupp får med den förenklade SGI-beräkningen bedöms vara lägre än den genomsnittliga dagpenning som övriga försäkrade med inkomstrelaterad ersättning har. Denna bedömning görs mot bakgrund av att den berörda gruppen har en anknytning till arbetsmarknaden som är svagare än andra ersättningsberättigade med inkomstrelaterad ersättning. Därmed bedöms också den dagpenning de visstidsanställda kan antas få i den inkomstrelaterade försäkringen vara lägre än genomsnittet för övriga försäkrade. Deras dagpenning bedöms i genomsnitt öka med 300 kronor i förhållande till ersättningen på grundnivå. Med dessa antaganden ökar kostnaderna för föräldrapenning vid barns födelse med ca 560 miljoner kronor.

Tabell 25.2 Beräkningsförutsättningar och kostnader för visstidsanställda

	Föräldrapenning födelse	Föräldrapenning VAB	Sjukpenning
Andel visstids- anställda bland de sysselsatta	15 %	15 %	
Andel av de visstids- anställda där SGI är svårt att fastställa	25 %	25 %	
Genomsnittlig dag- penning (ökning)	300	400	450
Genomsnittligt antal dagar ⁶	67	8	120
Antal berörda	28 000	28 000	3 200
Kostnad (Miljoner kronor)	562,8	89,6	172,8

Källa: Egna beräkningar.

Den tillfälliga föräldrapenningen kan också beräknas öka till följd av förslaget. Antalet personer som får tillfällig föräldrapenning är ungefär lika många som får föräldrapenning vid barns födelse. Under antagandet om att 15 procent av de ersatta är visstidsanställda och en fjärdedel av dessa har svårt att påvisa framtida inkomster kommer omkring 28 000 personer att beröras av den förenklade beräkningen av SGI. Med samma argument som tidigare, bedöms ersättningen till visstidsanställda vara lägre än den genomsnittliga ersättningen för övriga ersättningstagare. Den genomsnittliga ersättningen för visstidsanställda uppskattas till 400 kronor per dag. Under dessa antaganden ökar utgifterna i den tillfälliga föräldraförsäkringen med ca 90 miljoner kronor.

Kombinatörer

För gruppen kombinatörer antas att de i stor utsträckning redan i dag får ersättning från sjukförsäkringen, men att den blir lägre än vad den egentligen borde varit. Det antas att denna ersättning till

⁶ Genomsnittligt antal dagar är beräknat = antalet nettodagar/antal ersatta.

stor del baseras på SGI-B eftersom kombinatörer kan ha svårt att påvisa framtida inkomster från anställning. Den förenklade SGI-beräkningen som föreslås kommer att ge kombinatörer möjlighet att räkna in inkomster från anställning även om anställningsförhållandena inte kan påvisas framåt i tiden. Därmed kan ersättningen till kombinatörer förväntas öka från såväl sjuk- som föräldraförsäkringen.

Antalet kombinatörer som fick sjukpenning under 2013 uppskattas till omkring 5 000 och antalet som fick föräldrapenning till ca 15 000.⁷ Hur mycket ersättningen kan komma att öka beror på hur mycket dagersättning kan förväntas öka. Under antagandet att dagpenningen ökar med 100 kronor per dag beräknas kostnaderna öka till ca 60 miljoner kronor i sjukförsäkringen och till ca 100 miljoner kronor i föräldraförsäkringen.

Tabell 25.3 Ökade kostnader i sjuk- och föräldraförsäkring till följd av förslaget till förenklad SGI-beräkning för kombinatörer, miljoner kronor

	Sjukförsäkring	Föräldraförsäkring	Totalt
Ökad dagersättning 100 kronor	60	100	160

Källa: Egna beräkningar.

För övriga grupper bedöms det inte bli någon väsentlig förändring av ersättningen, vare sig i sjuk- eller föräldraförsäkringen. Avviker den förenklade beräkningen av SGI från den SGI som beräknas enligt nuvarande regler, ska ersättningen beräknas enligt det underlag som ger den högsta ersättningen. Det innebär att kostnaden för övriga grupper kan förväntas bli densamma som i dag. Det kan dock finnas fall där den förenklade beräkningen leder till en något lägre ersättning än nuvarande regler, men där skillnaden är så pass liten att den försäkrade inte anser det nödvändigt att pröva ersättningen enligt nuvarande regler. Det leder då till en viss besparing.

Det kan också finnas situationer där den förenklade SGI-beräkningen leder till en något högre ersättning än nuvarande regler. Ett exempel på detta är då arbetstiden förändras. Under en övergångsperiod kan då ersättning bli högre med den förenklade

⁷ Uppgifter hämtade från inkomststatistiken via FASIT, SCB.

beräkningen, beroende på när sjukfallet inträffar, i förhållande till arbetstidsförändringen. Det är dock inte möjligt att närmare bedöma kostnadskonsekvenserna av dessa båda motverkande effekter med det statistikunderlag som finns.

Tabell 25.4 Totala kostnadseffekten av den förenklade SGI-beräkningen, miljoner kronor

	Sjukförsäkring	Föräldraförsäkring	Totalt
Kostnad	230	750	980

Källa: Egna beräkningar.

Fördelningseffekter

Grupper som har svårt att påvisa framtida inkomster och därmed inte får ersättning i nuvarande system kommer att få ersättning vid sjukdom och föräldraledighet baserad på deras faktiskt intjänade inkomster (förenklad SGI-beräkning). Dessa grupper bedöms ha en relativt sett svagare förankring på arbetsmarknaden än övriga anställda. Därmed kan inkomsterna också förväntas vara genomsnittligt lägre. Förslaget bedöms delvis vara inkomstutjämnande genom att den ekonomiska standarden stärks för framför allt låg- och medelinkomstgrupper.

Sysselsättningseffekter

Enligt ekonomisk teori kan höjda ersättningar i välfärdssystem förväntas leda till ett minskat arbetsutbud och en negativ utveckling på sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Antalet personer som träffas av reformen, så att den ger en väsentlig inkomstförbättring, bedöms dock bli så pass begränsad att den totala sysselsättnings-effekten blir obetydlig.

Effekter för jämställdheten

Förslaget riktar sig i huvudsak till personer som är visstidsanställda eller kombinatorer. Av dessa båda grupper bedöms de visstidsanställda vara betydligt fler än kombinatorer. Visstidsanställningar är både till

antalet och som andel av de anställda vanligare bland kvinnor än män. Mot bakgrund av detta och att kvinnor generellt sett är mer sjukskrivna och föräldralediga än män, är bedömningen att detta förslag i större utsträckning påverkar den ekonomiska situationen för kvinnor än för män. Förslaget kan förväntas leda till en mer jämställd ekonomisk situation mellan kvinnor och män. Effekten blir dock troligtvis begränsad.

Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

Införandet av den förenklade SGI-beräkningen kommer att påverka Försäkringskassans handläggning av SGI-ärenden.

Försäkringskassan delar in handläggningen av SGI-ärenden i fem olika typärenden. Det första typärendet är ärenden som genererar en oförändrad SGI. Dessa ärenden svarar för omkring 80 procent av samtliga SGI-ärenden och handläggningen görs till stor del redan maskinellt. Typärende 2–4 utgörs av personer med inkomster från anställning och personer där SGI-skydd vid arbetslöshet behöver utredas. Införandet av e-inkomst bedöms endast i begränsad omfattning kunna effektivisera handläggningen av dessa ärenden, då handläggningen även fortsättningsvis kräver en manuell hantering.

För övriga ärenden (typärende 5) bedöms dock handläggningen till viss del kunna effektiviseras genom införandet av e-inkomst. Dessa ärenden rör egenföretagare (SGI-B), egenföretagare och anställd (SGI A+B), aktiebolagsdelägare och medlemmar i ekonomisk förening, när SGI ska fastställas för den som arbetar oregelbundet och har oregelbunden inkomst (t.ex. timvikarier, behovsanställda, uppdragstagare), när SGI är vilande och studietids-SGI ska fastställas, internationella inkomster eller när SGI-skydd för arbetslösa utreds för första gången. Framför allt handläggningen av kombinatorers SGI bedöms till viss del kunna underlättas med den förenklade beräkningen av SGI. Denna beräkning borde i hög grad kunna automatiseras genom användandet av e-inkomster. Dock kommer det även fortsättningsvis att finnas ärenden som kräver manuell handläggning.

Som andel av samtliga SGI-ärenden svarar typärende 5 för omkring två procent av ärendena (eller ca 150 000 ärenden). Handläggningstiden för dessa är i genomsnitt ungefär en timme.

Totalt sett arbetar omkring 50 årsarbetskrafter med handläggning av dessa ärenden. Under antagandet att handläggningstiden för dessa ärenden i genomsnitt skulle kunna halveras genom att använda e-inkomstuppgifter och därmed automatisera handläggningen, bedöms att detta skulle kunna innebära en besparing av handläggningskostnaden med ca 15–20 miljoner kronor.⁸

Samtidigt som handläggningen av försäkringsärenden i en del fall kan förenklas innebär införandet av e-inkomst att Försäkringskassan behöver göra investeringar i IT-utveckling och förvaltning. Det är svårt att bedöma omfattningen av dessa investeringar.

Utöver dessa effekter bedöms kostnaderna för rådgivning och information öka under en övergångsperiod. Det kan t.ex. handla om hur det nya regelverket ska tolkas eller vilka uppgifter som ska lämnas. Det innebär en ökad belastning för Försäkringskassans informationstjänst, särskilt vid införandet. Den ökade belastningen torde avta med tiden. Sammantaget bedöms de samlade administrativa kostnaderna för Försäkringskassan bli oförändrade, undantaget de investeringar som krävs i IT-miljön.

För arbetsgivare bedöms förslaget innebära en minskad total uppgiftslämnarbyrå. Genom att myndigheter och organisationer på ett effektivt sätt kan ta del av de uppgifter som Skatteverket samlar in behöver arbetsgivare bara lämna uppgifter om anställdas inkomst vid ett tillfälle. Då dessa uppgifter i stor utsträckning bedöms kunna lämnas genom en elektronisk överföring från arbetsgivares administrativa lönesystem direkt till Skatteverket, kan detta på sikt förväntas leda till en minskad administration för arbetsgivare. Det saknas dock underlag för att närmare kunna kvantifiera denna effekt.

Övriga effekter

Förslaget bedöms kunna bidra till ökad förutsebarhet för den enskilde om vilken ersättning som betalas i händelse av att ett försäkringsfall uppstår. Det bör kunna stärka legitimiteten för socialförsäkringarna och tryggheten för den enskilde. Ur övriga perspektiv bedöms förslaget inte få någon påverkan.

⁸ Antagen kostnad per årsarbetare 600 000 kronor. Besparing $(600\ 000 \cdot 50) - (600\ 000 \cdot 25) = 15,6$ miljoner kronor.

25.1.3 Införandet av e-inkomst i arbetslöshetsförsäkringen

Konsekvenser för arbetsgivare

När e-inkomst införs försvinner en stor uppgiftslämnarbörda för arbetsgivarna. De behöver inte längre lämna uppgift om faktiskt arbetad tid annat än i de fall då nuvarande regler tillämpas. Den förenklade beräkningen av arbetsvillkoret och normalarbetstiden innebär, i den första genomförandestegen, ett minskat uppgiftslämnande för de arbetsgivare som har anställda med anställningskontrakt med överenskommen arbetstid. Detta gäller för den absoluta majoriteten av arbetskraften.

När normalarbetstidsberäkningen helt tas bort, i genomförandesteg två, minskar uppgiftslämnandet även för de arbetsgivare som haft anställda utan fastställd arbetstid, exempelvis timanställda.

Konsekvenser för myndigheter och organisationer

Att basera den ersättningsgrundande inkomsten på e-inkomstuppgifterna och dessutom ta bort fastställandet av normalarbetstiden kommer att underlätta administrationen för arbetslöshetskassorna. Lättnaderna i den administrativa bördan begränsas något genom att möjligheten till manuell handläggning kvarstår för vissa fall.

E-inkomstuppgifterna för de månader som ingår i ramtiden kommer att presenteras som förval på ansökningshandlingarna. För att inkomsten ska bli högre vid en manuell beräkning enligt nuvarande regler krävs t.ex. att det saknas inkomster eller är att de är låga. Manuell handläggning kan också bli aktuell om det finns löneinkomster som släpar efter och som därför kan identifieras genom att ärendet prövas manuellt, eller att personen har rätt till överhoppningsbar tid. Eftersom dessa situationer beskrivs på ansökningshandlingarna kan personen själv avgöra om han eller hon ska komplettera sin ansökan med de dokument som behövs för en manuell prövning av ärendet. Det innebär således att individen lämnar samma uppgifter som i dag.

Beräkningen baserad på e-inkomst kräver små resurser. Den huvudsakliga administrativa hantering som krävs är att ta fram förvalsuppgiften från Skatteverket. I de fall arbetslöshetskassan

även måste pröva ärendet manuellt görs det på samma sätt, och med samma resursåtgång, som i dag.

Eftersom inkomstunderlaget för den förenklade beräkningen är känt kommer det många gånger att vara enkelt för den sökande att se om e-inkomstberäkningen ger en rimligt rättvisande bild av inkomsterna eller inte. Om det fattas inkomster i underlaget eller om vissa inkomster är mycket låga kan en manuell beräkning ge en bättre ersättning då det i en manuell beräkning går att fånga upp inkomster som inte syns i e-inkomstunderlaget. I de fall det finns uppgifter för alla månader är det också uppenbart att ersättningen inte skulle blivit högre med manuellt insamlade uppgifter.

Det finns naturligtvis gränssfall. I dessa fall kan det bli dubbla prövningar. Den manuella prövningen kräver dock att personen själv skaffar fram arbetsgivarintyg. Det kan i många fall vara besvärligt om exempelvis arbetet ligger långt tillbaka i tiden, eller om det företag som den sökande arbetat i gått i konkurs eller avvecklats. Det är därför inte sannolikt att den sökande begär manuell prövning enbart för att vara på den säkra sidan. Dessutom kommer den förenklade beräkningen att kunna leda till en snabbare utbetalning av ersättningen. Dessa skäl talar för att den förenklade maskinella beräkningen kommer användas om det inte är uppenbart att den manuella prövningen ger en väsentligt högre ersättning.

En annan konsekvens för arbetslöshetskassorna rör handläggningstiden. De ärenden där den ersättningsgrundande inkomsten fastställs på basis av e-inkomstuppgifter kommer i många fall att kunna handläggas betydligt snabbare. Bestämmelserna är konstruerade så att ramtiden löper ut vid den senaste eller näst senaste månaden före ansökan om ersättning, beroende på när ansökan görs. Det innebär att den senaste månaden som kan innehålla en inkomstuppgift är den senaste månaden i ramtiden. Därmed ska det inte behöva uppstå fördröjningar i handläggningen.

För att hantera att vissa får lön retroaktivt finns det även en möjlighet att fastställa rätten till ersättning och storleken på ersättningen baserat på manuella och periodiserade uppgifter på samma sätt som i dag. Därmed kan väntetiden aldrig bli längre än vid tillämpning av nuvarande regler.

Konsekvenser för den enskilde

När arbetslöshetsförsäkringen baseras på e-inkomst kommer den försäkrade själv att kunna ta reda på hur stor ersättningen han eller hon skulle få vid arbetslöshet. Administrationen kommer att kunna effektiviseras och därigenom kan handläggningstiderna minska. Dessutom kommer den som blir arbetslös i normalfallet inte att behöva lägga tid på att söka upp sina gamla arbetsgivare och vänta på att de ska fylla i arbetsgivarintyget. Även detta kommer att minska den totala tiden från det att en person ansöker om ersättning tills dess att ersättningen kan betalas ut.

De som arbetar deltid kommer även fortsättningsvis att lämna uppgifter om aktuell arbetstid. I genomförandesteg två kommer de som får arbetslöshetsersättning på deltid dessutom att behöva redovisa veckoinkomst, vilket de inte behöver under nuvarande regler. Det kommer inte leda till att det tar längre tid att få ersättning men det blir en uppgift, utöver aktuell arbetstid, att hålla reda på.

25.2 Del 2 En långsiktigt hållbar sjukförsäkring

25.2.1 Ökad standardtrygghet

Förslaget i korthet

Förslaget om ökad standardtrygghet innebär att staten ska ansvara för den huvudsakliga ersättningen vid sjukdom. Omkring 80 procent av de försäkrade som erhåller ersättning från sjukpenningen ska enligt förslaget få sin standardtrygghet tillgodosedd genom ersättning från den allmänna sjukförsäkringen. Med standardtrygghet avses en ersättningsnivå motsvarande 80 procent av inkomsten vid arbete. Inflationstakten ska även fortsättningsvis utgöra grundprincipen för hur socialförsäkringarna indexeras. Utöver detta kan ytterligare uppräknig av taket i sjukförsäkringen behövas för att uppnå det långsiktiga målet.

Effekter för offentliga finanser

Reformen bedöms medföra att taket i sjukförsäkringen höjs till cirka åtta prisbasbelopp. Kostnaden för en sådan reform beräknas uppgå till ca 200 miljoner kronor.

Fördelningseffekter

Ett höjt tak innebär att ersättningen främst höjs för arbetslösa som blir sjuka, för anställda i företag som saknar kollektivavtal och för egenföretagare utan tilläggsförsäkringar. De försäkrade som får en höjd ersättning återfinns företrädesvis i grupper med medel- och hög ekonomisk standard. För dem som omfattas av kollektivavtalade försäkringar blir effekten av reformen begränsad. Den ökade ersättningen från den allmänna sjukförsäkringen ersätter till största delen det som nu betalas från de kollektivavtalade försäkringarna. Effekten för den enskilde blir ofta obetydlig.

Det saknas statistik över hur många som omfattas av kollektivavtal. Medlingsinstitutet bedömer att omkring 90 procent av de anställda omfattas av kollektivavtal. Någon uppgift om hur många av dem som saknar kollektivavtal som varit sjukskrivna finns emellertid inte. Det är svårt att uppskatta antalet personer som får en faktisk inkomstförbättring.

Jämställdhetseffekter

Fler män än kvinnor har inkomster över taket i sjukförsäkringen. En höjning av taket i sjukförsäkringen kommer därmed innebära ökad ersättning för fler män än kvinnor. Det innebär att den genomsnittliga ökningen av ersättningen blir högre för män än för kvinnor. Ur ett hushållsperspektiv kommer däremot skillnaderna mellan kvinnor och män vara mindre. Det förklaras av att kvinnor som sammanbor med män vars ersättning ökar, får en förbättrad ekonomisk standard.

Syssestättningseffekter

Enligt ekonomisk teori kan höjda ersättningar i välfärdssystemen förväntas leda till ett minskat arbetsutbud och en negativ utveckling av andelen sysselsatta och antalet arbetade timmar i ekonomin. Antalet personer som träffas av reformen, så att den ger en faktisk inkomstförbättring, beräknas bli så pass begränsat att de totala effekterna på sysselsättningen blir små.

25.2.2 Hälso- och sjukvårdens ansvar för sjukfrånvaron

Förslaget i korthet

Staten ska genom den s.k. sjukskrivningsmiljarden stödja landstingen så att sjukskrivningsfrågorna får högre prioritet inom hälso- och sjukvården.

Konsekvenser för offentliga finanser

Sedan ett antal år ger staten hälso- och sjukvården riktat ekonomiskt stöd för att prioritera och utveckla sjukskrivningsprocessen. Kommittén bedömer att en förstärkning av sjukskrivningsmiljarden behövs. Förstärkningen ska gälla den del av sjukskrivningsmiljarden som riktas till hälso- och sjukvårdens arbete med sjukfrånvaron.

Hälso- och sjukvården har stora möjligheter att påverka sjukfrånvarons utveckling. Det är till hälso- och sjukvården en person först vänder sig vid sjukdom eller andra tecken på ohälsa och det är läkaren som intygar arbetsförmågans nedsättning efter dag sju i en sjukperiod.

Sjukskrivningsmiljarden har bidragit till att sjukskrivningsprocessen blivit en mer närvarande och aktuell fråga inom hälso- och sjukvårdens samtliga ledningsnivåer. Olika metoder och arbetssätt har utvecklats hos olika landsting. Kommittén stödjer denna utveckling och menar att det ska vara upp till respektive landsting att fortsätta utveckla de arbetssätt som anses vara mest effektiva utifrån de egna förutsättningarna.

En förstärkning av sjukvårdsmiljarden bedöms få en långsiktigt positiv effekt på sjukfrånvarons utveckling.

Övrigt

Utöver detta bedöms förslaget inte få några effekter på vare sig andra myndigheter, organisationer, kommuner, landsting, företag, regionalpolitik, jämställdhet, integration, brottslighet eller den personliga integriteten.

25.2.3 Förstärkt kompetensutveckling hos Försäkringskassan

Förslaget i korthet

Försäkringskassan föreslås få i uppdrag att utveckla sjukförsäkringshandläggarnas kompetens avseende utredningsmetodik och försäkringsmedicin.

Konsekvenser för offentliga finanser

Den lagstiftning som Försäkringskassan tillämnar är komplicerad. Det ställer höga krav på handläggarnas kompetens för att de noggrant och klart ska kunna utreda och motivera beslut som ofta har stor betydelse för den enskilde. Den bevisvärdering som görs måste vara begriplig både för handläggaren och för den enskilde. Kvaliteten i tillämpningen av sjukförsäkringen har brister och behöver därför förbättras och utvecklas.

Försäkringskassan avsätter årligen ett antal miljoner kronor för kompetensutveckling. Kostnader för kompetensutveckling avseende utredningsmetodik och försäkringsmedicin kan finansieras inom ramen för Försäkringskassans befintliga anslag.

På kort sikt bedöms förslaget ha begränsad inverkan på sjukfrånvarons utveckling. I ett längre perspektiv förväntas en utvecklad utredningsmetodik och ökad kunskap i försäkringsmedicin få positiva effekter på sjukfrånvarons utveckling. Förutom ökad kvalitet i tillämpningen av sjukförsäkringen bör sjukskrivningstiderna kunna förkortas om utredningarna leder till att rätt insatser sätts in i rätt tid i sjukskrivningsprocessen.

En ökad kunskap inom det försäkringsmedicinska området förbättrar också samverkan mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Det bör resultera i en förbättrad kvalitet i läkarintygen. Om Försäkringskassan får in fler kompletta läkarintyg

förkortas handläggningstiden och den försäkrade får sitt beslut snabbare.

Övrigt

Utöver konsekvenserna för den offentliga sektorn bedöms förslaget inte få några konsekvenser för vare sig andra myndigheter, organisationer, kommuner, landsting, företag, regionalpolitik, jämställdhet, integration, brottslighet eller den personliga integriteten.

25.2.4 Socialstyrelsens uppdrag med det försäkringsmedicinska beslutsstödet

Förslaget i korthet

Socialstyrelsens får i uppdrag att utveckla och förstärka det försäkringsmedicinska beslutsstödet. Förordningen med instruktion för Socialstyrelsen ändras med innebörden att myndigheten ska förvalta, utveckla, uppdatera och utvärdera beslutsstödet.

Konsekvenser för myndigheter

Socialstyrelsens försäkringsmedicinska beslutsstöd tillkom som ett led i att utforma en mer kvalitetssäkrad, enhetlig och rättssäker sjukskrivningsprocess. Beslutsstödet tillkom 2007 och kompletterades med rekommendationer för psykiska diagnoser och symptom 2008. En uppdatering av beslutsstödet genomfördes under 2012. Beslutsstödet består av dels specifika rekommendationer om sjukskrivningstider för olika diagnoser, övergripande principer som gäller vid alla sjukskrivningsbedömningar, vägledning för de specifika rekommendationerna och redogörelse för tillkomst av och planerad utveckling av beslutsstödet. Studier har visat att beslutsstödet minskat de regionala skillnaderna i sjukskrivningstider för samma diagnos.

Beslutsstödet behöver kontinuerligt utvecklas och uppdateras. Uppdraget till Socialstyrelsen innebär att mer resurser behöver läggas på arbetet med det försäkringsmedicinska beslutsstödet. Socialstyrelsen bör exempelvis granska och utvärdera praxis i användandet

av beslutsstödet genom analyser av hur läkarintygen och Försäkringskassans prövning av rätten till ersättning följer beslutsstödet.

Det är svårt att närmare precisera kostnaderna för detta utvecklingsuppdrag till Socialstyrelsen. Bedömningen är att detta uppdrag kan innebära ett ökat resursbehov på en eller ett par miljoner kronor fr.o.m. 2016. En närmare precisering bör dock ske i den fortsatta beredningsprocessen av förslaget.

Kommittén bedömer att förslaget på längre sikt kommer att ha en positiv effekt på sjukfrånvarons utveckling.

Övrigt

Utöver detta bedöms inte förslaget få några konsekvenser för den offentliga sektorn, andra myndigheter, organisationer, kommuner, landsting, företag, regionalpolitik, jämställdhet, integration, brottslighet eller den personliga integriteten.

25.2.5 Utvecklat bedömningsstöd för hälso- och sjukvårdens arbete med tidiga insatser

Förslaget i korthet

Ett bedömningsstöd för hälso- och sjukvården införs. Stödet ska tidigt identifiera insatser som kan minska behovet av sjukskrivning, bidra till en ökad återgång i arbete och prognostisera risken för långtidssjukskrivning.

Konsekvenser för hälso- och sjukvården

Det finns behov av att stödja hälso- och sjukvården i kontakten med patienten. Bedömningsstödet ska tidigt identifiera insatser som kan minska behovet av sjukskrivning, bidra till en ökad återgång i arbete och prognostisera risken för långtidssjukskrivning. Hälso- och sjukvården ska ta ett större ansvar för åtgärder som tar sikte på återgång i arbete tidigt i sjukskrivningsprocessen.

Det pågående arbetet mellan Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och hälso- och sjukvårdens representanter ska fortsätta utvecklas. Utveckling av ett

bedömningsstöd för hälso- och sjukvården ska även fortsättningsvis finansieras genom sjukskrivningsmiljarden. Det är för tidigt att uttala sig om utvecklingsarbetets effekter. Det saknas underlag för att närmare kunna uppskatta vad kostnaderna för utvecklingen av stödet kommer att bli.

Sysselsättningseffekter

I ett längre perspektiv kan ett bedömningsstöd förväntas ha positiva effekter på sjukfrånvarons utveckling. Färre personer kan förväntas bli sjukskrivna vilket minskar inflödet i sjukförsäkringen. Sjukfallen kan också förväntas bli kortare eftersom läkaren kommer att kunna identifiera personer med ökad risk för långtids-sjukskrivning tidigare. För dessa personer ska rätt insatser sättas in vid rätt tillfälle i sjukfallet vilket leder till snabbare återgång i arbete. Detta kan bidra till att antalet arbetade timmar i ekonomin ökar.

Övrigt

Utöver de beskrivna konsekvenserna är det inte möjligt att bedöma vilka konsekvenser eller effekter förslaget får på offentliga sektorn, andra myndigheter, organisationer, kommuner, landsting, företag, regionalpolitik, jämställdhet, integration, brottslighet eller den personliga integriteten.

25.2.6 Rättvisare utformning av karens

Förslaget i korthet

En förändring av karensen i sjuklönesystemet föreslås. Förslaget innebär att reglerna om en karensdag ersätts av ett karensavdrag. I lagen (1991:1047) om sjuklön (SjLL) regleras grunderna för att storleken av ett karensavdrag ska uppgå till 20 procent av en genomsnittlig veckoersättning i form av sjuklön.

Konsekvenser för arbetsgivare

Majoriteten av sjukfallen hanteras från början inom sjuklönesystemet. De problem som förslaget ska komma till rätta med finns i huvudsak inom sjuklönesystemet. Beräkningen av karensavdrag skiljer sig åt från nuvarande regler om karensdag. Förslaget berör i första hand arbetsgivare i branscher där arbetstiden ofta förläggs koncentrerat. Det kan exempelvis vara arbeten i kommun- och landstingssektorn eller i branscher som handel, hotell och restaurang. För sådana branscher innebär förslaget ökade kostnader på grund av att karensavdraget minskar.

För berörda arbetsgivare innebär förslaget, förutom ändringar av sjuklöne-reglerna, även administrativa konsekvenser. De personaladministrativa systemen kan behöva ändras för att hantera beräkningen av karensavdraget. Utbildning och information till arbetstagare, fackliga organisationer m.fl. behöver genomföras och avtalsförsäkringar kan behöva omförhandlas.

Övrigt

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för vare sig andra myndigheter, organisationer, regionalpolitik, jämställdhet, integration, brottslighet eller den personliga integriteten.

25.3 Del 3 Bättre stöd för återgång i arbete

25.3.1 Krav på samverkan införs i hälso- och sjukvårdslagen

Förslaget i korthet

Hälso- och sjukvården ska, när det är nödvändigt för att patienten ska kunna återgå i förvärvsarbete, och om patienten medger det, samverka med patientens arbetsgivare, Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen. Skyldigheten gäller även i de fall en sjukskrivning kan undvikas genom samverkan.

Konsekvenser för myndigheter samt hälso- och sjukvården

Förslaget innebär inte några större förändringar för hälso- och sjukvårdens arbetssätt. Förslaget är i huvudsak en kodifiering i lag av det arbetssätt som redan finns i många landsting. Förslaget innebär att landstinget ska ta fler kontakter än i dag om sjukfrånvaro kan undvikas eller förkortas genom en direktkontakt med arbetsgivaren. Det förutsätter att patienten lämnar sitt medgivande. I relation till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan innebär samverkansskyldigheten inte fler kontakter än i dag. I den delen syftar förslaget bara till att förtydliga att hälso- och sjukvården inte ska gå genom Försäkringskassan för att samverka med Arbetsförmedlingen i de fall en person inte har ett pågående sjukförsäkringsärende.

Hur många ytterligare kontakter med arbetsgivare som förslaget innebär beror på hur många fall det blir där hälso- och sjukvården bedömer att sjukfrånvaron kan undvikas eller förkortas genom en direktkontakt med arbetsgivaren.

Kommittén föreslår att sjukskrivningsmiljarden förstärks, och att ett permanent statsbidrag för koordinering införs. Kommittén bedömer att landstingen därmed kompenseras för de kostnader som förslaget kan innebära.

Förslaget innebär inte att Försäkringskassan ska komma in senare i sjukfallen, eller på något sätt bli avvaktande i sin roll som försäkringsgivare. Försäkringskassans löpande uppföljning ska vara aktiv. Försäkringskassans behov av förvaltningsmedel påverkas inte av förslaget. Det faktum att Försäkringskassan i dag får vetskap om att sjukfallet i ett senare skede talar för att rehabiliteringsprocessen blir effektivare om fler kontakter tas mellan arbetsgivare och hälso- och sjukvården redan i sjukfallets inledningsskede.

Konsekvenser för arbetsgivare

Arbetsgivare kommer med förslaget i vissa fall att snabbare kunna få kontakt med hälso- och sjukvården. Det innebär förbättrade kontakter mellan dessa båda aktörer, vilket kan förväntas underlätta för arbetsgivaren att ta det rehabiliteringsansvar som nuvarande regler föreskriver. Genom en tidig kontakt med hälso- och sjukvården ges arbetsgivaren professionellt stöd i sitt ansvar för insatser och anpassningar på arbetsplatsen. Därmed är bedömningen att sjuk-

skrivningsperioden i vissa fall kan förkortas, eller t.o.m. undvikas, genom att insatser vidtas redan tidigt i sjukfallet i stället för att invänta att Försäkringskassan kallar till ett möte.

Konsekvenser för jämställdheten

Förslaget kan förväntas påverka fler kvinnor än män då det är fler kvinnor som är sjukskrivna. På sikt kan en förtydligad sjuk-skrivningsprocess med tidiga kontakter mellan arbetsgivare och hälso- och sjukvården förväntas bidra till att skillnaden i sjuk-skrivningar mellan kvinnor och män jämnas ut.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Ur ett integritetsperspektiv är det viktigt att betona att den enskildes samtycke är en förutsättning för att hälso- och sjukvården ska samverka. Därmed kan förslaget inte förväntas leda till ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten.

Övrigt

Gällande regionalpolitik, kommuner, brottslighet eller företagens administrativa börda har förslaget inga konsekvenser.

25.3.2 Krav på behandlings- och rehabiliteringsplanering införs i hälso- och sjukvårdslagen

Förslaget i korthet

När en patient är i behov av samordnade behandlings- och rehabiliteringsinsatser inom hälso- och sjukvården, för att så snart som möjligt kunna återgå i förvärsarbete, föreslås att landstinget ska göra en rehabiliteringsplanering för återgång i förvärsarbete. Rehabiliteringsplaneringen ska omfatta planerade vårdinsatser och, om möjligt, en tidsplan för dessa.

Konsekvenser för hälso- och sjukvården

Det ska inte finnas några speciella formkrav för rehabiliteringsplaneringen. Avsikten med förslaget är således inte att åstadkomma att ett särskilt dokument ska upprättas. På samma sätt som när det gäller förslaget om samverkan i avsnitt 25.3.1 behöver ansvaret för rehabiliteringsplaneringen inte ligga på en läkare. När det är ändamålsenligt kan uppgiften även fullgöras av en särskild utsedd person eller ett team.

Landstinget kan uppfylla kraven gällande både samverkan och rehabiliteringsplanering genom en koordineringsfunktion. Kommittén föreslår att sjukskrivningsmiljarden förstärks.

Konsekvenser för jämställdheten och sysselsättning

En effektivare process kring de insatser som ges under en sjukskrivningsperiod kan på sikt förväntas ha en gynnsam effekt på återgång i arbete och sjukfrånvarons utveckling. Det innebär att antalet arbetade timmar på sikt ökar.

Förslaget kan komma att beröra fler kvinnor än män eftersom kvinnor oftare är sjukskrivna än män. I ett långsiktigt perspektiv kan förslaget bidra till att skillnaden mellan kvinnors och mäns sjukskrivningar minskar.

Övrigt

Gällande regionalpolitik, kommuner, brottslighet, personlig integritet eller företagens administrativa börda har förslaget inga konsekvenser.

25.3.3 Ekonomiskt stöd för koordineringsfunktioner i hälso- och sjukvården

Förslaget i korthet

Ett permanent statsbidrag införs för koordineringsfunktioner i hälso- och sjukvården. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om villkor för att ta del av statsbidraget. Systemet bör träda i kraft den 1 januari 2017.

Konsekvenser för myndigheter samt hälso- och sjukvården

Förslaget bedöms bidra till ett bättre stöd för återgång i arbete och minskad sjukfrånvaro. Landstingen kommer med systemet kunna få permanenta resurser som kan bidra till kontinuitet i vården och förbättra arbetsmiljön samtidigt som processen för återgång i arbete utvecklas.

Förslaget innebär vissa förvaltningskostnader för Socialstyrelsen. Dessa kostnader bedöms dock kunna hanteras inom nuvarande anslag.

25.3.4 En stärkt roll för Socialstyrelsen

Förslaget i korthet

Det föreslås att ett expertråd för återgång i arbete ska inrättas vid Socialstyrelsen. Rådet ska samla och sprida kunskap om återgång i arbete så att den blir lättillgänglig för hälso- och sjukvården.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget innebär ökade förvaltningskostnader för Socialstyrelsen på tre miljoner kronor årligen, beräknat på ett sekretariat med tre heltidsanställda tjänstemän och arvoderade experter.

Socialstyrelsen föreslås, i samverkan med Försäkringskassan och landstingen, årligen jämföra och rapportera sjukskrivningar och resultatet av åtgärder för återgång i arbete för de olika landstingen. Det uppdraget bör täckas inom ramen för myndigheternas förvaltningsanslag.

Förslagen bedöms komma att bidra till bättre stöd för återgång i arbete och minskad sjukfrånvaro.

25.3.5 Ett förtydligande av arbetsgivarens skyldigheter enligt socialförsäkringsbalken

Förslaget i korthet

Kommittén föreslår att arbetsgivaren, efter samråd med den försäkrade, ska svara för att de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering vidtas.

Konsekvenser för arbetsgivare

Förslaget förändrar inte vilka åtgärder som arbetsgivaren ska vidta i förhållande till nuvarande ansvar. Som en konsekvens av förslaget avseende Försäkringskassans skyldigheter föreslås att arbetsgivarens skyldighet att lämna upplysningar till Försäkringskassan i syfte att klarlägga den försäkrades rehabiliteringsbehov ska tas bort. Arbetsgivaren behöver härigenom inte invänta Försäkringskassans initiativ. Detta bör dels innebära goda förutsättningar för en effektivare process för återgång i arbete för den försäkrade, dels innebära en förenkling för arbetsgivaren att fullgöra sina skyldigheter. Försäkringskassan måste naturligtvis få tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna bedöma rätten till ersättning för den försäkrade. Den försäkrades skyldighet att lämna sådana uppgifter framgår av 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken.

Förslagen kan på lång sikt förväntas bidra till bättre stöd för återgång i arbete och minskad sjukfrånvaro.

Konsekvenser för jämställdhet

Förslaget bedöms påverka jämställdheten positivt eftersom kvinnor är sjukskrivna i högre utsträckning än män och förslaget bedöms bidra till återgång i arbete.

Konsekvenser i övrigt

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för regionalpolitik, brottslighet, personlig integritet eller företagens administrativa börda.

25.3.6 En förtydligad roll för Försäkringskassan

Förslaget i korthet

Försäkringskassan ska löpande följa upp de åtgärder för återgång i arbete som vidtas och verka för att organisationer och myndigheter, var och en inom sitt verksamhetsområde, vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade. Det gäller försäkrade som har rätt till ersättning vid sjukdom.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget gör att det står klart att Försäkringskassan inte vidtar några egna rehabiliteringsåtgärder och att de berörda aktörerna självmant ska vidta åtgärder för den försäkrades återgång i arbete. Försäkringskassans samverkan gäller bara försäkrade som har rätt till ersättning vid sjukdom. Försäkringskassans roll innebär även fortsättningsvis att de ska samla in olika utredningar, att vid behov samla aktörerna för att diskutera återgång i arbete och att följa upp olika åtgärder under sjukskrivningsprocessen.

Förslaget innebär dock inte att Försäkringskassan ska komma in senare i fallen, eller på något sätt bli avvaktande. Eftersom Försäkringskassans aktivitet i sjukförsäkringsärenden inte minskas genom förslaget påverkas inte myndighetens behov av förvaltningsmedel.

Kommuner, landsting och Arbetsförmedlingen påverkas av att Försäkringskassans skyldigheter gällande samverkan enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) avgränsas till försäkrade som har rätt till ersättning vid sjukdom. Konsekvenserna bedöms dock bli marginella, eftersom Försäkringskassan inte heller med nuvarande ordning står för några faktiska åtgärder i dessa fall. Det innebär inte ökade förvaltningskostnader för kommuner, landsting eller Arbetsförmedlingen.

Det föreslås också att bidrag till arbetshjälpmedel för förvärvsarbetande ska handläggas av Arbetsförmedlingen i stället för av Försäkringskassan. Eftersom handläggning av ärenden om bidrag till arbetshjälpmedel sysselsätter tolv helårspersoner hos Försäkringskassan bedöms förslaget medföra att tolv miljoner kronor bör föras över från Försäkringskassans till Arbetsförmedlingens förvaltnings-

anslag. Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för jämställdhet, regionalpolitik, brottslighet, personlig integritet eller företagens administrativa börda.

25.3.7 Investeringar i långsiktig kunskapsuppbyggnad

Förslaget i korthet

Kommittén föreslår att en databas över vilka insatser som ges till sjukskrivna i syfte att underlätta återgången till arbetet upprättas.

Konsekvenser för myndigheter

Det bör avsättas fem miljoner kronor för att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Inspektionen för socialförsäkringen gemensamt ska utveckla en sådan databas. Arbetet ska ske i nära samarbete med forskare så att innehållet i databasen uppfyller de kriterier som möjliggör framtida forskning och utvärdering av vilka insatser som är effektiva i rehabiliteringsprocessen. Försäkringskassan ges dessutom i uppdrag att årligen redovisa vilka åtgärder som vidtas för att underlätta de sjukskrivnas återgång till arbetslivet. Redovisningen föreslås ske i en årlig rapport som utöver en utvärdering av effektiviteten i olika rehabiliteringsåtgärder även beskriver sjukförsäkringens utveckling ur en rad olika perspektiv.

För berörda myndigheter innebär det att resurser behöver avsättas för att skapa databasen och utarbeta rutiner för hur databasen kontinuerligt uppdateras. För detta föreslås att det avsätts en miljon kronor. För Försäkringskassan gäller att resurser utöver detta behöver avsättas för att ta fram den årliga rapport som föreslås. Detta bör dock kunna hanteras genom prioriteringar inom ramen för befintlig utredningsverksamhet.

Konsekvenser för sysselsättning och jämställdhet

På kort sikt bedöms förslagen få en obetydlig inverkan på sjukfrånvarons utveckling. I ett längre perspektiv förväntas en stärkt kunskapsuppbyggnad få positiva effekter på sjukfrånvarons utveckling. Bättre kunskap om vilka åtgärder som är effektiva, för vilka

sjukskrivna och när i sjukskrivningsprocessen dessa bör sättas in förväntas leda till att sjukskrivningstiderna kan förkortas. Det kan i ett längre perspektiv förväntas leda till en ökning av antalet arbetade timmar i ekonomin. Det saknas emellertid underlag för att närmare precisera denna effekt.

Kvinnor är oftare sjukskrivna än män. Den databasuppbyggnad som föreslås kan därmed förväntas leda till att fler kvinnor än män på sikt kan återgå i arbete. Därmed borde förslaget kunna leda till en minskad skillnad i andelen sjukskrivna kvinnor och män.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Uppbyggnaden av databaser förutsätter behandling av personuppgifter. Behandling av personuppgifter leder alltid till risker för den personliga integriteten. Integritetsaspekten måste dock vägas mot de möjligheter som ny kunskap skapar. En stor del av de uppgifter som bedöms ingå i databasen är uppgifter som redan finns i Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens administrativa register, men som inte redovisas och sammanställs på ett systematiskt och användbart sätt. I den meningen anser kommittén inte att förslaget innebär någon ytterligare inskränkning av den personliga integriteten utöver vad som gäller under nuvarande förhållanden. Utöver de uppgifter som redan finns i de administrativa registren kan det dock behövas ytterligare uppgifter i databasen.

Kommittén har vägt fördelarna med det ändamål för vilket uppgifterna samlas in mot konsekvenserna för den personliga integriteten. Det är mycket angeläget att statistik samlas in för att kunna bedriva forskning och utvärdering kring vilka åtgärder som är effektiva för att underlätta återgång i arbete och när i sjukfallet olika insatser bör sättas in. Kommittén anser att detta väger tyngre än skyddet av den enskildes integritet. Den lagstiftning som finns kring hantering av individdata är mycket restriktiv. Syftet med detta är att säkerställa att insamlade uppgifter inte missbrukas eller lämnas ut i sammanhang som inte tjänar insamlingens syfte. Dessa restriktioner är ett tillräckligt skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Den databas som föreslås kan därför inte anses innebära något oacceptabelt intrång i den personliga integriteten.

25.3.8 En satsning på en nationell web-portal

Förslaget i korthet

En nationell web-portal inrättas för återgång i arbete. Web-portalen ska innehålla information, utbildning, fakta och möjligheter för konsultativ rådgivning och syftar till att vara ett stöd för arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering.

Konsekvenser för arbetsgivare

Förslaget påverkar företrädesvis arbetsgivare och myndigheter samt indirekt den sjukskrivne. Genom web-portalen skapas en plattform för utbyte av information angående arbetsgivarens ansvar och möjligheter till insatser i rehabiliteringsprocessen. Goda exempel och kunskaper kring effektiva åtgärder och handlande i rehabiliteringsprocessen får på så vis en snabbare spridning både mellan företag och myndigheter och mellan olika företag. Därmed underlättas arbetsgivarens förutsättningar för att fullt ut ta det ansvar för rehabilitering och arbetsanpassning som lagen föreskriver. En sådan web-portal kan komma alla arbetsgivare tillgodo. Störst nytta kan den få för mindre arbetsgivare, som ofta saknar förutsättningar för att bygga upp sådan kompetens internt.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget innebär inte att berörda myndigheters uppdrag utvidgas. I alla myndigheters uppdrag ingår informationsspridning inom ramen för myndighetens ansvarsområde som en del av verksamheten. Kommittén bedömer därför inte att några ytterligare medel behöver skjutas till för att förslaget ska kunna genomföras, utan menar att det kan utformas som ett gemensamt uppdrag till berörda myndigheter av regeringen.

För den myndighet som anses vara lämpligast för att administrera web-portalen finns emellertid ett behov av ytterligare medel för att kunna sköta drift och underhåll av web-portalen. Det kan röra sig om en uppbyggnadskostnad motsvarande tio miljoner kronor och en årlig kostnad om 0,5 miljoner kronor när portalen är i drift.

En web-portal får kortsiktigt små effekter på antalet sjuk-skrivna. På längre sikt kan förslaget bidra till att sjukfall blir kortare genom en bättre kunskapsspridning kring vilka insatser arbets-givare kan vidta för att sjukperioden ska minskas. Förslaget kan också ha en preventiv effekt genom att arbetsgivare får bättre kunskap om hur sjukfrånvaro kan undvikas genom exempelvis arbetsanpassning och förebyggande åtgärder.

Konsekvenser för sysselsättning och jämställdhet

På sikt förväntas förslaget genom kunskapsspridning och goda exempel få positiva effekter på sjukfrånvarons utveckling. Det gäller särskilt för arbetsgivares åtgärder för att underlätta återgång i arbete. Förslaget kan förväntas påverka fler kvinnor än män då det är fler kvinnor än män som är sjukskrivna.

25.4 Del 4 En mer rättssäker arbetsskadeförsäkring

Förslagen i korthet

Förslagen innebär i korthet att det utreds hur ett bedömningsstöd kan utformas för att ge stöd vid bedömning av arbetsskadeärenden, att ett arbetsmedicinskt råd inrättas, att nyvunnen kunskap tydligare används i försäkringstillämpningen, att det genomförs en satsning på forskning inriktad mot att öka kunskapen kring skadliga arbetsmiljöer för kvinnor samt att en myndighet får i uppdrag att ta ett helhets-ansvar för framtagandet av statistik över arbetsskadors och arbets-miljöns samlade samhällsekonomiska kostnader.

Konsekvenser för offentliga finanser och jämställdheten

Med förslaget blir beslutsprocessen i arbetsskadeförsäkringen mer transparent och förutsebar. Förutsättningarna för likabehandling av arbetsskadeärenden ökar. Förslagen innebär också att nya kunskaper om skadliga arbetsmiljöer på ett naturligare sätt införs i försäkringstillämpningen. På sikt bör det leda till att antalet god-kända arbetssjukdomar ökar bland kvinnor, främst genom att det

som kan betraktas som osakliga skillnader i beviljandet av arbetsskadelivränta mellan kvinnor och män minskar.

De osakliga skillnaderna i beviljandet av arbetsskadelivränta mellan kvinnor och män är relativt små. Den långsiktiga utvecklingen av antalet livräntetagare och försäkringens kostnader beror i stället huvudsakligen på hur ansökningsbenägenheten och beviljandegraden utvecklas mer generellt och på hur utflödet av befintliga livräntetagare utvecklas.

Rätten till livränta prövas i många fall i samband med att rätten till sjukersättning prövas. En rimlig bedömning är därför att ett ökat antal prövade sjukersättningsärenden också leder till en ökning av antalet prövade arbetsskadelivräntor. Antalet nybeviljade sjukersättningar har ökat svagt under de senaste åren. Fortsätter denna ökning påverkar detta sannolikt också antalet nybeviljade arbetsskadelivräntor.

En ny process för bedömning av arbetsskadeansökningar kan inledningsvis förväntas leda till en ökad ansökningsbenägenhet. I takt med att ny kunskap om skadliga arbetsmiljöer utvecklas kan en ökad ansökningsbenägenhet förväntas leda till en viss ökning av antalet nybeviljade arbetsskadelivräntor. Det innebär emellertid inte att de samlade försäkringsutgifterna ökar. Huvuddelen av utflödet från arbetsskade försäkringen är pensionsavgångar. Försäkringens utgifter kommer därför succesivt att fortsätta minska under de närmaste åren.

Kostnaden för det ökade antalet arbetsskadelivräntor som kan förväntas är svåra att uppskatta. Statistiken om antalet beslut om arbetsskadelivränta kan dock ge viss ledning.

Under 2012 fattades omkring 5 000 beslut om arbetsskadelivränta.⁹ Av dessa rörde omkring 3 100 beslut män och ca 2 500 kvinnor. Beviljandegraden bland män var närmare 30 procent och bland kvinnor ca 18 procent. Under antagandet att antalet kvinnliga ansökningar ökar så att de blev lika många som antalet manliga och att beviljandegraden blir lika stort bland kvinnor och män, skulle antalet nybeviljade arbetsskadelivräntor öka med omkring 400 per år. Det innebär ökade kostnader med knappt 30 miljoner kronor per år.

⁹ Försäkringskassans statistik om antalet beslut om arbetsskadelivränta.

För att det totala antalet kvinnor och män, i stocken av antalet med arbetsskadelivränta, ska jämnas ut behöver antalet kvinnliga livräntetagare öka med knappt 5 000 personer.¹⁰ Det skulle innebära att kostnaderna i arbetsskadeförsäkringen ökar med ca 330 miljoner kronor.

Dessa antaganden ger därmed ett intervall på 30–330 miljoner kronor för hur kostnaderna i arbetsskadeförsäkringen skulle kunna utvecklas som en konsekvens av förslaget. Bedömningen är dock att de ökade kostnaderna kan förväntas ligga närmare den nedre än den övre gränsen i detta intervall. Detta mot bakgrund av att förslagets syfte inte är att det generellt sett ska bli lättare att bli beviljad arbetsskadelivränta, utan att få till stånd en mer transparent beslutsprocess som tydliggör kriterierna för vad som är att betrakta som en arbetsskada.

De långsiktiga konsekvenserna av detta kan förväntas bli en jämnare fördelning av nybeviljade arbetsskadelivräntor mellan kvinnor och män genom att de osakliga skillnaderna i beviljandegrad minskar. Mot bakgrund av detta uppskattas att kostnadsökningen sammantaget inte överstiger 150 miljoner kronor.

¹⁰ Givet att antalet män förblir konstant.

Tabell 25.5 Genomsnittlig livränta samt antalet kvinnor och män med livränta 2012, miljoner kronor

	Kvinnor	Män	Totalt
Genomsnittlig årlig livränta	70 700 kr	86 570 kr	79 720
Totalt antal livräntetagare	14 780	19 480	34 260
Ökat antal livräntetagare	Kostnad (mkr)		
400	30		
5 000	330		
10 000	800		

Källa: Egna beräkningar.

Sysselsättningseffekter

Som tidigare beskrivits är bedömningen att antalet livräntetagare endast ökar i begränsad omfattning som en konsekvens av förslagen. Ökningen bedöms företrädesvis ske bland kvinnor.

Enligt ekonomisk teori kan generösare ersättningsystem ha en negativ effekt på antalet arbetade timmar i ekonomin. Effekterna på de totala drivkrafterna till arbete är dock så pass små att de inte kan förväntas leda till några sysselsättningsförändringar. Någon djupare analys av dessa effekter är därför inte meningsfull.

Fördelningseffekter

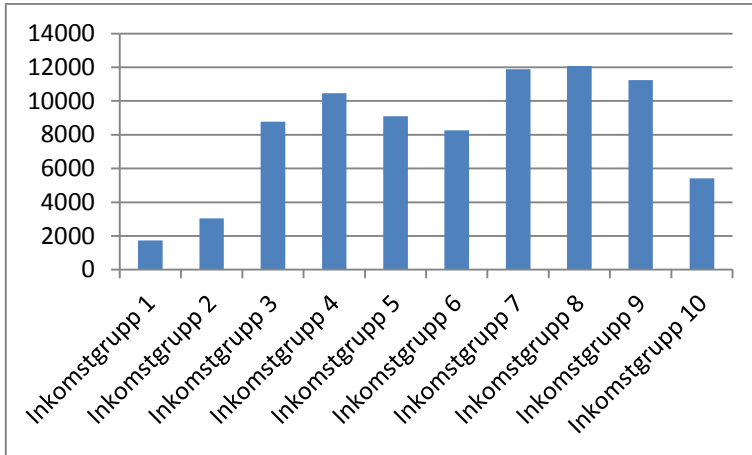
Fördelningsmässigt kan förväntas att inflödet av nya livräntetagare kommer att få en likartad fördelning som de som i dag har arbets-skadelivränta.

De allra flesta livräntetagare finns i inkomstgrupperna 3–9.¹¹ Förhållandevis få finns i de allra lägsta inkomstgrupperna. Det återspeglar att de flesta livräntetagarna har haft ett arbete med en stabil inkomst innan arbetsskadan inträffat, diagram 25.2.

Åldersmässigt finns en tyngdpunkt av livräntetagare i åldrarna mellan 55 och 64 år, se diagram 25.3. Majoriteten av livräntetagarna bor i hushåll utan hemmavarande barn, se diagram 25.4.

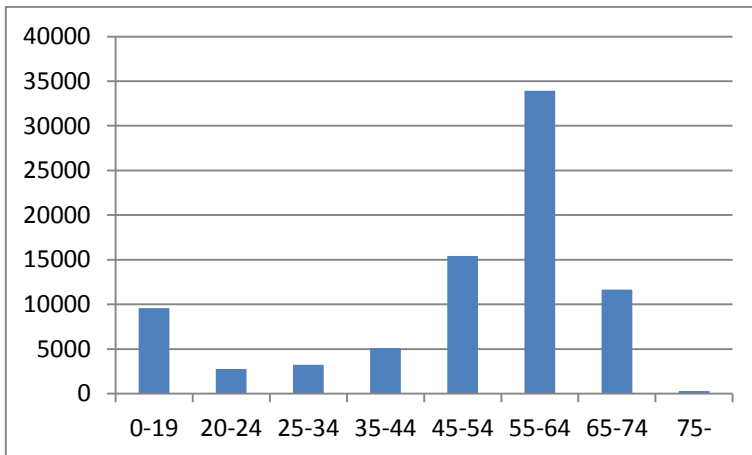
¹¹ Befolkningen delas in i tio grupper efter inkomstens storlek. Inkomstgrupp1 har lägst inkomst. Inkomstgrupp 10 har högst inkomst.

Diagram 25.2 Antal livräntetagare fördelat efter inkomstgrupper



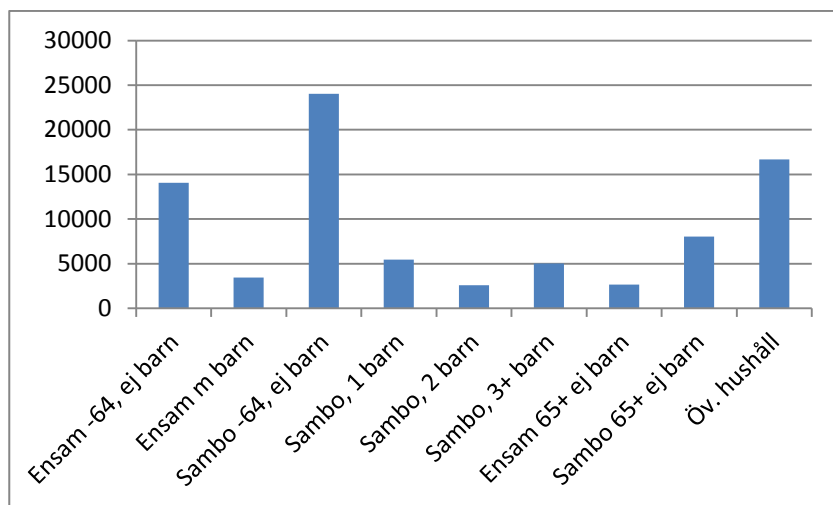
Källa: Egna beräkningar, SCB FASIT.

Diagram 25.3 Antal livräntetagare fördelat efter ålder



Källa: Egna beräkningar, SCB FASIT.

Diagram 25.4 Antal livräntetagare fördelat efter hushållstyp



Källa: Egna beräkningar, SCB FASIT.

Konsekvenser för myndigheter

En ny beslutsprocess kring arbetsskadebedömningar kan förväntas innebära en viss ökning av antalet ansökningar om livränta. För Försäkringskassan innebär detta en ökning av de administrativa kostnaderna för handläggning av arbetsskadeärenden.

Arbetsskadeförsäkringen är den av socialförsäkringsförmånerna som är dyrast att administrera. Orsaken är framför allt komplexiteten i att utreda vilken skadlighet den försäkrade varit utsatt för, i vilken grad yrkeslivet inverkat på den uppkomna skadan och omfattningen på exponering i den skadliga arbetsmiljön. Dessa s.k. exponeringsutredningar kostar i genomsnitt ca 30 000 kronor per utredning.

Ett ökat antal ansökningar påverkar Försäkringskassans administrativa kostnader för handläggning av arbetsskadeärenden. Män svarar för ca 600 fler anmälningar än kvinnor. Under antagandet att ansökningsbenägenheten skulle öka så att antalet ansökningar från kvinnor och män jämnas ut, skulle det innebära en ökad kostnad med ca 18 miljoner kronor för Försäkringskassan, tabell 25.6. Om antalet ansökningar ökar till 5 000 eller 10 000 blir administrations-

kostnaden snabbt mycket stor. Kostnaderna ökar då till 150 respektive 300 miljoner.

Antalet ansökningar om livränta låg tidigare omkring 15 000–20 000 per år. Försäkringskassan har emellertid förändrat exponeringsutredningarna så att de är mer grundliga och omfattande än tidigare. Det innebär att kostnaderna för exponeringsutredningar var betydligt lägre tidigare, när ansökningsvolymerna var större. Det illustrerar att kostnaderna för att upprätthålla nuvarande kvalitet i exponeringsutredningarna blir stora när ansökningsvolymerna ökar.

Tabell 25.6 Ökade handläggningskostnader för Försäkringskassan vid ett ökat antal ansökningar om livränta

Ökat antal ansökningar	Försäkringskassans kostnader
600	18 miljoner kronor
1 000	30 miljoner kronor
5 000	150 miljoner kronor
10 000	300 miljoner kronor

Källa: Egna beräkningar.

Kommittén föreslår att en utredning tillsätts för att arbeta fram ett bedömningsstöd för arbetsskadeförsäkringen, att ett arbetsmedicinskt råd inrättas, en funktion som ansvarar för forskning samt en förbättrad och utvidgad statistik kring arbetsskador och arbetsmiljö. Sammantaget beräknas dessa förslag innebära en ökad administration motsvarande ca 38 miljoner kronor, varav utredningsanslaget avseende bedömningsstödet endast är ettårigt (tabell 25.7).

Tabell 25.7 Administrativa kostnader av förslag inom arbetskadeförsäkringen, miljoner kronor

Förslag	Kostnad
Utredning bedömningsstöd	10
Arbetsmedicinskt råd	10
Funktion för forskning och utvärdering	15
Förbättrad statistik	3
Totalt	38

Källa: Egna beräkningar.

25.5 Del 5 En trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring

25.5.1 Handläggningsbestämmelser för arbetslöshetskassor

Förslaget i korthet

Bestämmelser i förvaltningslagen görs tillämpliga på arbetslöshetskassornas verksamhet som avser myndighetsutövning.

Konsekvenser för myndigheter och organisationer

Att göra förvaltningslagen (1986:223) tillämplig på arbetslöshetskassornas verksamhet som avser myndighetsutövning, kommer att medföra en formellt grundad skyldighet för arbetslöshetskassor att följa lagens bestämmelser. Det har emellertid ansetts att förvaltningslagen redan följs mer eller mindre allmänt inom arbetslöshetskassor (se avsnitt 20.1). Effekterna för arbetslöshetskassorna som helhet bedöms bli relativt begränsade.

Arbetslöshetskassorna har en samverkansskyldighet när det gäller frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av arbetslöshetskassornas verksamhet. Det följer av 88 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Samverkan sker inom ramen för den verksamhet som bedrivs av Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO). Inom ramen för denna samverkansskyldighet har det tidigare utvecklats olika former av verksamhet, t.ex. elektroniskt informationsutbyte med myndigheter, som påverkar arbetslöshetskassornas kostnader. Arbetslöshetskassorna har vid

vissa sådana tillfällen fått ett extra statsbidrag för att täcka kostnader i ett införandeskede. Löpande kostnader som uppstår därefter, för t.ex. fortsatt utveckling, förvaltning samt utökad resursbehov, har arbetslöshetskassorna stått för själva.

I förvaltningslagen behandlas en rad olika frågor som faller under denna samverkansskyldighet. Det kan t.ex. handla om verksamhetsbehov som avser samverka med myndigheter, service-skyldighet, snabb och enkel handläggning, lättbegripligt språk och muntlig handläggning samt – vid behov – översättning eller tolkhjälp. I den utsträckning som arbetslöshetskassor behöver samverka med varandra för att lösa sådana uppgifter på ett mera kostnadseffektivt sätt finns således redan under nuvarande förhållanden stöd och en befintlig struktur för att göra detta.

Mot den nu beskrivna bakgrunden kan förslaget om att förvaltningslagen ska bli tillämplig på arbetslöshetskassornas myndighetsutövande verksamhet inte anses leda till en höjd kostnadsnivå för arbetslöshetskassorna. Förslaget bedöms inte heller få några samhällsekonomiska eller andra statsfinansiella effekter av betydelse.

25.5.2 Intern styrning och kontroll

Förslaget i korthet

Förslaget innebär att det införs en skyldighet enligt lag för arbetslöshetskassornas styrelser att se till att arbetslöshetskassan, med beaktande av arten och omfattningen av kassans verksamhet, har tillräcklig intern kontroll och tillräckliga riskhanteringssystem för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen ska ordnas.

Konsekvenser för organisationer

Förslaget innebär att arbetslöshetskassans styrelse, enligt lag, åläggs att se till att arbetslöshetskassan med beaktande av arten och omfattningen av kassans verksamhet har tillräcklig intern kontroll och tillräckliga riskhanteringssystem.

Arbetet med intern styrning och kontroll har redan inletts vid arbetslöshetskassorna. Enligt uppgift från SO har arbetslöshetskassorna för 2013 lagt ned totalt 100 miljoner kronor på ett gemensamt IT-stöd som utvecklas och förvaltas av SO med syftet att säkerställa korrekta utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Det saknas dock en reglering som förtydligar vilka generella krav som finns på arbetslöshetskassorna i detta avseende. Detta kan försvåra arbetet med att införa intern styrning och kontroll (se avsnitt 20.2).

Förslaget kan ses som ett stöd för arbetslöshetskassorna i deras fortsatta arbete med dessa frågor. Exempelvis kan det innebära ett på förenkling och likformighet inriktat arbete med att utveckla ett systemstöd för t.ex. uttag av statistik, indikatorer och för kontroller. Ett sådant arbete kan resultera i minskade kostnader för arbetslöshetskassor. Förslaget till lagbestämmelse bedöms mot denna bakgrund inte leda till några krav som höjer kostnadsnivån för arbetslöshetskassorna avseende intern styrning och kontroll.

I den mån föreskrifter som meddelas med stöd av det föreslagna bemyndigandet medför särskilda införandekostnader, bör detta beaktas på samma sätt som hittills (avsnitt 25.5.1). Genom intern styrning och kontroll underlättas arbetslöshetskassornas arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar av ersättning. Detta bör minska kostnaderna för sådana felaktiga utbetalningar. Förslaget bedöms inte medföra några andra samhällsekonomiska eller statsfinansiella effekter av betydelse.

25.5.3 Informationssäkerhet

Förslaget i korthet

Förslaget innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigar föreskriver om informationssäkerhet för arbetslöshetskassor.

Konsekvenser för organisationer

Arbetslöshetskassorna har ansvar för transaktionssystem som innehåller känsliga uppgifter av stor betydelse i samhället. Omfattande utbyte av sekretessbelagda uppgifter äger rum mellan arbets-

löshetskassorna och olika myndigheter. Arbetslöshetskassorna hanterar dessutom i sin myndighetsutövande verksamhet allmänna medel som årligen uppgår till avsevärda belopp (se avsnitt 20.3).

Förslaget innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i lag att föreskriva om informationssäkerhet för arbetslöshetskassor. Med stöd av ett sådant bemyndigande kan föreskrivas krav på systematiskt informations säkerhetsarbete med utgångspunkt i verksamhetens behov. Förslaget kan ses som ett stöd för arbetslöshetskassorna i deras fortsatta arbete med dessa frågor. På så sätt stärks skyddet för integritetskänsliga uppgifter som hanteras av arbetslöshetskassorna. Därigenom underlättas även arbetslöshetskassornas arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar av ersättning.

Föreskrifter som meddelas med stöd av det förslagna bemyndigandet bedöms kunna leda till vissa ökade kostnader för arbetslöshetskassorna. Ett mera strukturerat och systematiskt informations säkerhetsarbete kan för den enskilda arbetslöshetskassan inledningsvis ge upphov till ökade kostnader. Sannolikt kan arbetslöshetskassor och SO behöva förstärka medarbetarkompetensen i dessa frågor.

Å andra sidan bör understrykas att många delar av arbetslöshetskassornas verksamhet styrs av ett flertal olika författningskrav som innebär att informationen behöver hanteras på ett säkert sätt. Det gäller exempelvis i fråga om de krav som följer av personuppgiftslagen (1998:204). Att i författning ställa krav på att arbetslöshetskassorna ska bedriva ett systematiskt arbete med att hantera krav som följer av annan lagstiftning medför inte i sig några nya kostnadsdrivande krav på arbetslöshetskassornas verksamhet. Tvärtom kan sådana föreskrifter, som dessutom är avpassade efter verksamhetens behov, ge kassans ledning ett verktyg för att undvika kostsamma incidenter och informationsförluster samt trygga integriteten hos de ersättnings sökande. Omvänt kan brister i informations säkerhetsarbetet föra med sig betydande risker för ekonomiska kostnader och förtroendeförluster vid bristande förmåga att uppfylla författningskrav avseende informationshantering.

Förslaget bedöms inte få några andra samhällsekonomiska eller statsfinansiella effekter av betydelse.

25.5.4 Stärkt arbete för likformighet i rättstillämpningen inom arbetslöshetsförsäkringen

Förslaget i korthet

Statens arbete med att säkerställa en likformig tillämpning inom arbetslöshetsförsäkringen ska stärkas genom att en myndighet beslutar om allmänna råd eller lämnar besked i konkreta tolkningsfrågor på ansökan av arbetslöshetskassor (tolkningsbesked).

Konsekvenser för myndigheter och organisationer

Kommittén pekar inte ut någon speciell myndighet till vilken förslaget riktar sig. Ett sätt att i ett tidigt skede säkerställa en effektiv inrapportering till den berörda myndigheten kan vara att arbetslöshetskassorna åläggs en rapporteringsskyldighet. Den måste dock utformas så att den inte blir onödigt betungande. Regeringen bör ta ställning till valet av lösning, organisatorisk hemvist för en myndighetsfunktion och följdkonsekvenser i olika avseenden. Kommittén anser dock att lösningar som bygger på tolkningsbesked är särskilt intressanta att belysa i det arbetet.

Ett system med *allmänna råd* byggt på en skyldighet för arbetslöshetskassor att inrapportera oklara rättsfrågor medför att det tillkommer visst arbete för arbetslöshetskassorna. De ska sammanställa och vidarebefordra information om oklara rättsfrågor till myndigheten som utfärdar de allmänna råden. Ett system med allmänna råd torde emellertid också underlätta arbetslöshetskassornas rättstillämpningsarbete, vilket kan leda till rationaliseringsvinster. Det är därför inte säkert att systemet föranleder behov av ökade resurser för arbetslöshetskassornas del.

För myndigheten som ska utfärda allmänna råd tillkommer vissa arbetsuppgifter. Den ska analysera den information om oklara rättsfrågor som arbetslöshetskassorna lämnar, ta ställning till behovet av att utfärda allmänna råd, utarbeta och publicera dessa. En annan arbetsuppgift för myndigheten kan bli att lämna återkoppling till arbetslöshetskassor med anledning av att deras inrapportering inte resulterar i att myndigheten utfärdar allmänna råd. För myndigheten kan även uppkomma ett visst behov av ökade resurser om det inrättas ett särskilt beredningsorgan av det slag som

tidigare fanns inom Arbetsmarknadsstyrelsen (Arbetslöshetsförsäkringsdelegationen). Likaså kan resurstillskott behövas om det blir aktuellt med kompetensuppbyggnad inom myndighetens personal. Det torde dock vara fråga om relativt blygsamma öknings- av resursbehovet.

Ett system byggt på en skyldighet för arbetslöshetskassor att ansöka om *tolkningsbesked* hos en myndighet leder också till att vissa arbetsuppgifter tillkommer för arbetslöshetskassorna. De ska upprätta ansökningar om tolkningsbesked med anledning av oklara rättsfrågor som uppkommer i ärenden. Vidare ska de eventuellt besvara kompletterande frågor och ta fram kompletterande underlag som har samband med handläggningen av ett ärende om tolkningsbesked. Liksom i fallet med allmänna råd torde tolkningsbesked i vart fall på sikt underlätta arbetslöshetskassornas rättstillämpningsarbete, vilket kan leda till rationaliseringsvinster. Det är därför inte säkert att systemet föranleder behov av ökade resurser för arbetslöshetskassornas del.

Myndigheten som ska meddela tolkningsbesked ska analysera ansökningar om tolkningsbesked, bereda och utarbeta dessa. För att tolkningsbeskeden ska kunna tjäna till ledning för arbetslöshetskassor och domstolar i andra ärenden torde det dessutom vara nödvändigt att myndigheten gör tolkningsbeskeden allmänt tillgängliga i strukturerad form.

Uppdraget att lämna besked i konkreta tolkningsfrågor kan ges antingen till en befintlig myndighet eller till en ny fristående myndighet. Oavsett om uppdraget att lämna besked i konkreta tolkningsfrågor ges till en befintlig eller nyinrättad myndighet är det angeläget att beskeden bereds i former som tillgodoser behovet av hög juridisk kompetens med erfarenhet från både arbetslöshetskassor och allmänna förvaltningsdomstolar. Detta torde vara en avgörande förutsättning för att tolkningsbeskeden ska påverka rättstillämpningen. Inom ramen för en befintlig myndighet kan detta åstadkommas genom att inrätta ett särskilt beslutsorgan av ungefär samma slag som det rättsliga rådet inom Socialstyrelsen. Uppdraget att lämna besked i tolkningsfrågor kommer emellertid att påminna mer om det uppdrag som Skatterättsnämnden har. Det rör sig om en verksamhet med normerande inslag som kan få stora konsekvenser för rättstillämpningen, framför allt i arbetslöshetskassor men även i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Dessa

skäl talar för att beslutsorganet bör utses av regeringen och ha en bred sammansättning av ledamöter från olika samhällsområden som kan bidra till hög kvalitet i verksamheten.

Antalet ansökningar om tolkningsbesked kan förväntas uppgå till högst 200 per år, vilket ungefär motsvarar antalet inkomna ärenden per år till Skatterättsnämnden. De ärenden om förhandsbesked som kommer in till Skatterättsnämnden torde normalt vara mera komplexa och omfattande än ärenden om tolkningsbesked. Rimligen torde det dock ställas krav på kortare handläggningstider för tolkningsbesked än för förhandsbesked i skattefrågor. I den sistnämnda typen av ärenden uppgår handläggningstiden till i genomsnitt sex till tio månader. Det finns därför skäl att utgå från att en myndighetsfunktion för tolkningsbesked kommer att behöva ungefär samma bemanning som Skatterättsnämnden. Till Skatterättsnämndens förfogande finns ett kansli som utöver kanslichefen består av nio föredragande och två assistenter.¹² Anslaget till Skatterättsnämndens verksamhet uppgår för 2014 till 14,5 miljoner kronor.¹³

En myndighetsorganisation för tolkningsbesked skulle med andra ord kräva större resurser än motsvarande organisation för allmänna råd. Statens andel av de administrativa kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen skulle därmed öka, men ökningen skulle ske från en relativt låg nivå. Statens nuvarande utgifter för administrationen av arbetslöshetsförsäkringen kan beräknas till ca 65–70 miljoner kronor per år. Huvuddelen av dessa kostnader avser utgifter för statsbidrag till Alfa-kassans administration av grundförsäkringen för dem som inte är anslutna till någon arbetslöshetskassa.¹⁴ I administrationsutgifterna har också räknats in Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens kostnader om fyra till sex miljoner kronor per år under perioden 2011–2013 avseende verksamhetsgrenen Förvaltning.¹⁵ Detta kan ställas mot arbets-

¹² SOU 2014:62.

¹³ Skatteverket (2014).

¹⁴ Prop. 2013/14:1, utg. omr. 14 anslag 1:9 ap3. Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende IAF. Vidare har räknats in särskilda bidrag som regeringen kan bevilja arbetslöshetskassor enligt 93 a § lagen om arbetslöshetskassor. Under perioden 2007–2014 har arbetslöshetskassor beviljats bidrag med sammanlagt ca 150 miljoner kr. Totalsumman dras dock upp av de belopp som beviljades 2007 och 2008 om totalt ca 49,2 respektive 46,7 miljoner kronor. Medianvärdet för beviljade belopp totalt per år ligger på ca 10 miljoner kronor (dnr.A2007/2625/A, A2008/1897/AE, A2009/2009/AE, A2010/1753/AE, A/2011/2850/A2 012/2018/A, A2013/2616/A, A2014/2377/A).

¹⁵ IAF (2013c).

löshetskassornas samlade administrativa utgifter som uppgår till ca 1,4 miljarder kronor per år.¹⁶

25.5.5 Kalendertid

Förslaget i korthet

Kommittén förslår att nuvarande begränsning av ersättningsperioden i 300 (450) ersättningsdagar bör kompletteras med en ramtidsbegränsning. Ramtiden, inom vilken de 300 ersättningsdagarna ska förbrukas, bör vara fem år, dvs. samma tidsperiod som reglerna för överhoppningsbar tid avser.

Konsekvenser för offentliga finanser

Syftet med regeländringen är att säkerställa att alla arbetssökande får en liknande omställningsperiod vid arbetslöshet. Under nuvarande förhållanden är ersättningsperioden enbart begränsad i ersättningsdagar, och den sökande förfogar själv över dessa dagar. Det innebär att ersättningsperioden blir olika lång för olika arbetssökande beroende på hur de sökande väljer att ta ut ersättningen.

Ramtiden för uttag av ersättningsdagarna bör kopplas till bestämmelserna om överhoppningsbar tid eftersom dessa regler ger uttryck för hur länge en sökande kan vara borta från arbetsmarknaden och ändå anses ha en förankring på arbetsmarknaden.

De ekonomiska konsekvenserna för de offentliga finanserna och den enskilde bedöms bli marginella. Förslaget berör endast arbetssökande som beviljats en ersättningsperiod, och av dessa sökande är det endast ett fåtal som har en ersättningsperiod som skulle beröras av den föreslagna ramtidsbegränsningen. De allra flesta förbrukar sina ersättningsdagar inom ett par år från beviljandedatum. Förslaget kan innebära något tydligare drivkrafter till arbete för de sökande som omfattas av begränsningen. Det är dock oklart om dessa sökande går ut i arbete eller om de i stället omfattas av garantierna inom arbetsmarknadspolitiken.

¹⁶ IAF (2012), IAF (2013d) och IAF (2014e).

Förslaget kan innebära en marginell minskning av kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen, men om de utförsäkrade i stället får plats i ett arbetsmarknadspolitiskt program innebär det en motsvarande ökning av kostnaderna för aktivitetsstödet.

Konsekvenser för myndigheter

Förslagen innebär inte några kostnadsökningar för berörda myndigheter. Arbetslöshetskassorna kommer att behöva utveckla sitt ärendehanteringssystem så att ersättningsperiodens 300 ersättningsdagar kompletteras med en ramtid i kalendertid. Möjligtvis kan förslaget få en marginell effekt på administrationen, eftersom riktigt långa ersättningsperioder försvinner i och med att alla ersättningsärenden får ett fast slutdatum. Det rör sig dock om få arbetssökande. Förslaget innebär inte något nytt statligt åtagande.

25.5.6 Sökområde – 100-dagarsregeln

Förslaget i korthet

Den s.k. 100-dagarsregeln återinförs i arbetslöshetsförsäkringen. Den innebär att en sökande under de första 100 ersättningsdagarna i en ersättningsperiod kan begränsa sig till att söka lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet.

Konsekvenser för offentliga finanser

Förslaget bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för de offentliga finanserna eller för den enskilde. Under 2001–2007 fanns regeln i arbetslöshetsförsäkringen. Varken vid införandet eller vid avskaffandet av regeln redovisades några beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna. Det är inte möjligt att göra några preciserade konsekvensberäkningar. Förslaget kan i vissa fall innebära en viss förlängning av ersättningstiden, men det bör vägas upp av en förbättrad matchning på arbetsmarknaden. Effekten bör dock bli obetydlig eftersom reglerna om lämpligt arbete rymmer bedömningar som liknar dem som den föreslagna regeln innebär. Ett återinförande av 100-dagarsregeln torde därmed få ringa betydelse för statens utgifter.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget innebär enklare bedömningar i fråga om anvisningar och sanktioner för Arbetsförmedlingen och för arbetslöshetskassorna. Begripliga regler innebär en ökad förutsebarhet även för den enskilde. Möjligheten att begränsa sökområdet till sitt närområde under de 100 första ersättningsdagarna kan ha en positiv inverkan på sysselsättningen i olika delar av landet. Den sökande får också ett visst rådrum i sitt arbetssökande under den inledande delen av arbetslösheten.

IAF har meddelat föreskrifter om lämpligt arbete. Dessa kan behöva ses över i samband med återinförandet av 100-dagarsregeln. Detsamma gäller Arbetsförmedlingens föreskrifter om anvisningar.

25.5.7 Ny deltidbegränsning

Förslaget i korthet

Nuvarande deltidbegränsning, som innebär en begränsning i antal ersättningsdagar, ersätts av en begränsning i antal ersatta veckor. Deltidsarbetande föreslås därmed få arbetslöshetsersättning under lika lång tid, oavsett om deltidarbetet är av stor eller liten omfattning.

Enligt förslaget sätts begränsningen till 60 veckor. Det motsvarar 14 månader, vilket motsvarar en sammanhängande ersättningsperiod under vilken den sökande tar ut full ersättning.

Konsekvenser för offentliga finanser

Regeländringen beräknas kosta ca 100 miljoner kronor vid införandet. Förslaget innebär att sökande som arbetar deltid i mindre omfattning kan få ersättning under fler dagar än vad nuvarande regler medger. Det omvända gäller dock för sökande som arbetar deltid i stor omfattning jämsides med arbetslöshetsersättning.

Den sammanvägda effekten beror på om utflödet, då begränsningen träder in, går till hel arbetslöshet eller till arbete. Statistiken visar att sökande som arbetar i stor utsträckning oftast övergår i arbete, och att de som arbetar i liten omfattning övergår i hel arbetslöshet. För den senare gruppen kan dock ett deltidarbete

under en något längre tid än nuvarande regler medger fungera som en språngbräda till arbetsmarknaden. Förslaget har därmed olika verkan på olika grupper och beräkningen är därmed behäftad med viss osäkerhet.

Konsekvenser för myndigheter och organisationer

Förslaget bedöms innebära en obetydlig kostnadsökning för arbetslöshetskassorna för att ställa om system och handläggning till de nya reglerna.

Konsekvenser för företagare och för jämställdheten

Förslaget bedöms kunna ha positiv inverkan på småföretagares möjligheter att behålla deltidsanställda som arbetar i liten omfattning och som inte kan erbjudas en anställning upp till sitt arbetsutbud.

Deltidsarbete är mer vanligt förekommande bland kvinnor än bland män. Därmed bör kvinnor gynnas mer av förslaget än män. Även utrikesfödda har generellt sett en svagare förankring på arbetsmarknaden. Förslaget innebär att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen blir mer lika, oavsett ställningen på arbetsmarknaden i övrigt.

25.6 Del 6 Bättre försäkringsskydd för vissa grupper

25.6.1 Studerandes möjligheter till deltidssjukskrivning

Förslaget i korthet

Studerande ska, vid särskilda skäl, ges rätt att vara sjukskrivna på deltid med en sammanlagd heltidsersättning inom studiemedel-systemet.

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Förslaget innebär att något fler kommer att kunna utnyttja försäkringsskyddet i studiemedelssystemet genom att möjligheten till deltidssjukskrivning införs. Samtidigt är det rimligt att en del av de som är sjukskrivna på heltid i stället blir deltidssjukskrivna. Därmed kommer antalet heltidssjukskrivna att minska. Det är endast vid särskilda skäl som deltidssjukskrivning för studerande ska godkännas. Särskilda skäl kan t.ex. vara en kronisk sjukdom som förvärras i skov. Då kommittén inte lämnar något färdigt förslag på hur deltidssjukskrivningen skulle utformas eller en definition av hur deltidssjukskrivningen skulle avgränsas, lämnar kommittén inga närmare kostnadsberäkningar för detta förslag.

Förslaget är dock mer restriktivt än det förslag som CSN tidigare presenterat.¹⁷ Enligt CSN:s bedömning skulle antalet studerande som använder försäkringsskyddet öka från 7 900 till ca 9 800, dvs. en ökning med ca 1 900 personer. CSN beräknar kostnaden för avskrivna studielån till ca 5,3 miljoner kronor per år.¹⁸ Kostnaderna för kommitténs förslag bedöms bli lägre då utformningen av förslaget är mer restriktivt beträffande tillämpningen av deltidssjukskrivning.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget får vissa konsekvenser för såväl Försäkringskassan som CSN. Administrationskostnaderna för dessa myndigheter bedöms öka något. Då det inte lämnas någon exakt utformning av förslaget kan kostnaderna inte kvantifieras. Som kostnadsram kan dock de kostnader som CSN beräknat för det förslag som myndigheten tidigare lagt användas. CSN räknar med att administrationskostnaden årligen ökar med 2,3 miljoner kronor för Försäkringskassan och ca 1,7 miljoner kronor för CSN.

Förslaget kan även innebära konsekvenser för lärosäten och skolor. Införandet av en möjlighet till deltidssjukskrivning medför ökad flexibilitet. Det kan förväntas leda till en ökad efterfrågan på individuella studieplaner och individanpassade utbildningar. Detta

¹⁷ CSN (2012).

¹⁸ Beräkningarna bygger på ett förslag om rätt till sjukpenning vid halv studieoförmåga.

bedöms inte öka kostnaderna för lärosäten och skolor annat än marginellt. Detta föranleder inte någon förändring av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

25.6.2 Ökad trygghet för försäkrade som avslutar studier

Förslaget i korthet

I den förenklade SGI-beräkningen (se kapitel 7) blir varje månad i vilken den försäkrade under någon tid haft studiestöd överhoppningsbar. Det innebär större trygghet för studerande som inte har tagit ut studiemedel i en följd och för de studerande som inte anmäler sig på Arbetsförmedlingen första dagen efter avslutade studier. Den förenklade SGI-beräkningen ska inte tillämpas när den försäkrade studerar.

Konsekvenser för offentliga finanser

Förslaget beräknas medföra ökade kostnader i socialförsäkringen med ca 37 miljoner kronor, varav cirka sex miljoner kronor i sjukförsäkringen och ca 31 miljoner kronor i föräldraförsäkringen.

Det antas att förslaget innebär att ytterligare ca 500 försäkrade årligen får ersättning från sjukförsäkringen. För föräldraförsäkringen är motsvarande antal ca 4 400. Andelen studerande med studiemedel som får avskrivning på grund av sjukdom respektive andelen studerande med studiemedel som får tilläggsbidrag utgör basen för de antaganden som beräkningarna är gjorda på.

25.6.3 Förbättrade regler för företagare vid uppstartsskede

Förslaget i korthet

Möjligheten att få arbetslöshetsersättningen baserad på tidigare anställningsinkomster förlängs till 36 månader i arbetslöshetsförsäkringen.

Möjligheten för egenföretagare att få sjukpenninggrundande inkomst som minst motsvarar skälig avlöning för liknande arbete (jämförelseinkomst) förlängs till 36 månader.

Konsekvenser för offentliga finanser

Förslaget innebär att möjligheten att få sin ersättning baserad på tidigare förvärvsinkomster eller en jämförelseinkomst förlängs från 24 till 36 månader. Kostnaderna i socialförsäkringen bedöms öka med knappt 30 miljoner kronor, varav cirka elva miljoner kronor i sjukförsäkringen och drygt sju miljoner kronor i föräldraförsäkringen. I arbetslöshetsförsäkringen bedöms förslaget beröra ytterst få försäkrade och har därmed endast en obetydlig effekt på utgifterna.

Beräkningen bygger på att antalet nystartade företag som bedrivs av enskilda näringsidkare årligen uppgår till ca 41 000. Vidare antas att omkring fem procent av dessa får sjukpenning och föräldrapenning och att omkring tio procent av dessa får sin ersättning baserad på tidigare förvärvsinkomster.

I arbetslöshetsförsäkringen innebär förslaget att alla enskilda näringsidkare får generösare beräkningsregler. Det saknas dock underlag för att kunna göra en mer precis beräkning av hur detta påverkar kostnaderna i arbetslöshetsförsäkringen. Kommittén bedömer att kostnaden i arbetslöshetsförsäkringen ökar betydligt mindre än i sjukförsäkringen.

Tabell 25.8 Kostnad för utvidgad möjlighet till uppbyggnadsskede för egenföretagare

	Sjukpenning	Föräldrapenning
Antal nystartade företag egna näringsidkare	41 000	41 000
Andel som får ersättning enligt jämförelseinkomsten	10 %	10 %
Andel ersatta	5 %	5 %
Antal dagar	120	68
Medelersättning	450 kronor per dag	525 kronor per dag
Total kostnad	11 miljoner kronor	7,3 miljoner kronor

Källa: Egna beräkningar.

I sjukförsäkringen innebär förslaget att möjligheten för egenföretagare att få sjukpenninggrundande inkomst som minst motsvarar skälig avlöning för liknande arbete (jämförelseinkomst) förlängs till 36 månader. I arbetslöshetsförsäkringen blir reglerna

mer generösa genom att möjligheten att få ersättning baserad på tidigare inkomst som anställd förlängs till 36 månader. Det innebär att reglerna blir mer generösa för alla egenföretagare. Kommitténs bedömning är att förändringar av uppstartsskedets längd är motiverad utifrån att det i många fall tar flera år innan nystartade företag når lönsamhet. Därigenom underlättas steget från anställd till företagare. På längre sikt kan detta bidra till att fler vågar starta nya företag eller driva sitt företag ytterligare ett år, vilket på sikt ökar sysselsättningen.

25.6.4 Förbättrade regler under uppstartsskede för företagare som bedriver företag i aktiebolagsform

Förslaget i korthet

Företagare som bedriver sin verksamhet i aktiebolagsform ska ha möjlighet att få ersättning från socialförsäkringen beräknad på tidigare anställningsinkomster under ett uppstartsskede om 36 månader.

Konsekvenser för offentliga finanser

Förslaget innebär att valet av verksamhetsform inte ska påverka företagares möjligheter att använda bestämmelserna om uppbyggnadsskede i socialförsäkringen. I arbetslöshetsförsäkringen görs ingen skillnad mellan företagares olika verksamhetsformer. Förslaget innebär därför ingen förändring i arbetslöshetsförsäkringen. I sjuk- och föräldraförsäkringarna uppskattas den totala kostnaden till ca 50 miljoner kronor, varav ca 30 miljoner kronor i sjukförsäkringen, ca 20 miljoner i föräldraförsäkringen.

Beräkningarna baseras på antagandet att omkring 24 000 företagare årligen startar företag i aktiebolagsform. Omkring fem procent av dessa antas vara sjuka eller föräldralediga under ett år. Vidare antas att det för hälften av företagarna som bedriver verksamheten i aktiebolag skulle vara förmånligare att få sin ersättning beräknad på tidigare förvärvsinkomster.

Tabell 25.9 Kostnad för möjlighet till uppbyggnadsskede för företagare som bedriver verksamhet i aktiebolag

	Sjukpenning	Föräldrapenning
Antal nystartade företag av företagare i aktiebolag	24 000	24 000
Andel som begär ersättning utifrån tidigare förvärvsinkomster	50 %	50 %
Andel ersatta	5 %	5 %
Antal dagar	120	68
Medelersättning	450 kronor per dag	525 kronor per dag
Total kostnad	32,4 miljoner kronor	21,4 miljoner kronor

Källa: Egna beräkningar.

Det är angeläget att skapa samma trygghet i välfärdssystemen för egenföretagare oavsett vilken företagsform som verksamheten bedrivs i. En ökad trygghet för företagare oavsett företagsform underlättar för fler att våga ta steget från arbetstagare till företagare. På sikt kan detta bidra till att fler vågar starta nya företag, vilket ökar sysselsättningen på sikt.

Tabell 25.9 Sammanfattande bedömning av förslagen

Förslag	Effekter för den enskilde och offentligheten (miljoner kr)		Mvdiigheter/organisationer	Små företag	Regionalpolitik	Jämsställdhet	Integration	Integriert åtagandet	Offentliga åtaganden	Brottslighet	
	Budgeteffekt	Jobb/effekt									
DEL I											
Ett rättvisande inkomstunderlag											
Compassant inkomstbegrepp											
Ejlikhet	100	Lite negativ	Progressiv	Minskad adm FK: 15 mkr	Neutral	Neutral	Gynnar kv	Neutral	Lite neg	Öfverdränat	Bättre kontroll m/j
Komplexitet underlag från myndigheter											
Remitt											
Sjukförsäkring											
Huvudregel ECH	980	Lite negativ	Ujämmande		Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Öfverdränat	Bättre kontroll
Medel med stufstad överhoopas	37	Nej	Ujämmande	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Uppbyggnadsokob - företagare	76	Positiv	Ujämmande	Nej	Positiv	Positiv	Nej	Positiv	Nej	Nej	Nej
Arbetslöshetsförsäkring	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
DEL II											
En långsiktigt hållbar sjukförsäkring											
Mål för sjukfrånvaro											
Ökad standardtrygghet	200	Lite negativ	Progressiv	Nej	Nej	Nej	Träffar fler män		Neutral	Neutral	Neutral
Socialstyrelsen utökar uppdrag för forskn.med.bed.	5										
Styrning på komputr. försäkringsansvarhandläggare											
Skiljning av tidigare myndigheter											
Konsumtvång											
Flexibel sjukpenning	Neutral/positiv	Positiv	Ujämmande	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Fasta spelregler	Neutral										
DEL III Bättre stöd för återgång arbete eller studier											
Återgång arbete											
Krav på samverkan i hälso-och sjukvårdslagen		Positiv			Nej	Nej		Ja	Nej	Nej	Nej
Stärkt förslag för rehabiliteringsplan		Positiv			Ja	Ja		Ja	Nej	Nej	Nej
Stärkt förslag för Sjukvårdshandläggaren	3	Positiv			Nej	Nej		Ja	Nej	Nej	Nej
Ett förnyddande kring arbetsgivares skyldigheter i s-balken		Positiv			Ja	Ja		Ja	Nej	Nej	Nej
En förnyddad roll för FK		Neutral			Ja	Ja		Ja	Nej	Nej	Nej
Investeringar i långsiktig kunskapsuppbbyggnad		Nej	Nej	Ja FK SCB AMV mm. 1	Nej	Nej		Ja	Nej	Nej	Nej
En nationell web-portal		Nej	Nej	FK AF AMV 0.5	Nej	Nej		Ja	Nej	Nej	Nej
En tydlig beskrivning vid sickskilda skil	5	Neutral	Nej	2 (CSN) och 2 (FK)	Nej	Nej		Nej	Nej	Nej	Nej
FK och CSN särskilda ansvar för rehab tas bort											
DEL IV En mer rättssäker arbetslöshetsförsäkring											
Ett beslutsstöd för arbetsledare											
Arbetsmedicinskt råd								Utredning 10			
Säkerad kunskapsförnying arbetslöshetsförsäkringen								Råd 10			
Förstärkt forskning								Funktioner 15			
En mer sammanhållen arbetslöshetsstatistik								Statistik utveckling 3			
En tydligare förslag								18 FK			
Totalt arbetsledare	150		Äldre gynnas								
DEL V Arbetslöshetsförsäkringen											
Handlingsplaner bestäms på s-balkar	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Informationskontroll	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Informationskontroll	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Stärkt arbete för likförmåhet i rättstillämpningen inom arbetslöshetsförs.	Nej	Nej	Nej	Positiv	Nej	Nej	Nej	Nej	Positiv	Nej	Nej
Stärkt arbete för likförmåhet i rättstillämpningen inom arbetslöshetsförs.	Nej	Nej	Nej	Positiv	Nej	Nej	Nej	Nej	Positiv	Nej	Nej
Sjukvård 100-dagarsregeln	Nej	Nej	Nej	Enklare admin	Nej	Nej	Nej	Nej	Råd mm Öfverdränat	Nej	Nej
Kalendertid	Nej	Nej	Nej	Enklare admin	Nej	Nej	Nej	Nej	Råd mm Öfverdränat	Nej	Nej
Ny delårsplanering	100	Positiv	Nej	Liten investeringskostnad	Positiv	Positiv	Gynnar kvinnor	Nej	Nej	Ökar	Nej
							Gynnar svaga	Nej	Nej		
							förankring på anmäkt				

26 Författningskommentar

26.1 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

3 j §

Förslaget behandlas i avsnitt 13.1.

Paragrafen är ny. I första stycket föreskrivs en skyldighet för landstinget att samverka med patientens arbetsgivare, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Skyldigheten att samverka uppkommer i de fall samverkan är nödvändig för att patienten så snart som möjligt ska kunna återgå i arbete. En förutsättning för landstingets samverkansskyldighet är den enskilde patientens medgivande till att kontakter tas.

Av andra stycket följer att landstingets samverkansskyldighet även gäller i de fall en sjukskrivning kan undvikas genom samverkan.

3 k §

Förslaget behandlas i avsnitt 13.2.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen avser en planering av det interna arbetet inom landstinget. En behandlings- och rehabiliteringsplanering ska göras i de fall en sådan planering är nödvändig för att patienten så snart som möjligt ska kunna återgå i arbete. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att insatser inom hälso- och sjukvården ges med kontinuitet genom hela vårdkedjan, för att möjliggöra en så tidig återgång i arbete som möjligt.

26.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön

2 §

Ändringen i andra stycket är en följd av föreslagna ändringar i 6 §.

6 §

Förslaget behandlas i avsnitt 10.1.7.

Genom ändringen ersätts nuvarande karensdag med ett karensavdrag. Karensavdraget ska motsvara 20 procent av den sjuklön som belöper på summan av de anställningsförmåner som arbetstagaren genomsnittligen beräknas få under en vecka. För en arbetstagare som under de senaste tolv månaderna fått vidkännas karensavdrag från sjuklönen vid tio tillfällen ska avdrag för ytterligare sjuklöneperioder inte göras.

7 §

Ändringen är en följd av att karensdag ersätts av karensavdrag.

8 §

Ändringen är en följd av att karensdag ersätts av karensavdrag.

15 §

Ändringarna är en följd av att karensdag ersätts av karensavdrag.

26.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

22 §

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.

I första stycket införs en begränsningsregel som innebär att ersättning endast lämnas för dagar i en ersättningsperiod som förbrukas inom fem år, räknat från och med den dag för vilken ersättning enligt perioden först lämnades. Tidsbegränsningen gäller också för sökande som får en ersättningsperiod förlängd till 450 dagar.

37 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 23.3.1.

Ändringen innebär att möjligheten för företagare att få arbetslöshetsersättning baserad på tidigare anställningsinkomster förlängs från 24 till 36 månader från det att verksamheten startade.

43 §

Förslaget behandlas i avsnitt 20.6.

En sökande får under de första 100 ersättningsdagarna i en ersättningsperiod begränsa sig till att söka lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet. En sökande måste alltså under denna period inte söka lämpliga arbeten utanför yrket eller närområdet och bestämmelserna om varning och avstängning i första-tredje stycket är därmed inte tillämpliga i en sådan situation. Efter 100 ersättningsdagar ska en sökande vara beredd att ta lämpliga arbeten även inom andra yrken och på andra platser än inom närområdet. Skälig hänsyn kan dock tas till personliga förhållanden. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har utfärdat föreskrifter om lämpligt arbete för den som söker arbetslöshetsersättning.

Även i den situationen att tolv månader har gått sedan den arbetssökande senast fick ersättning, och ersättningsperioden inte har löpt ut, har sökanden vid ny arbetslöshet rätt att begränsa sitt arbetssökande på motsvarande sätt under de första 100 ersättningsdagarna. Detta kan gälla i situationer då den sökande har överhoppningsbar tid under den aktuella perioden.

För en arbetssökande som påbörjar en ny ersättningsperiod i direkt anslutning till den föregående perioden fortsätter dock den yrkesmässiga och geografiska utvidgningen att gälla.

26.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

6 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 20.1.

Paragrafen är ny. I paragrafen föreskrivs att förvaltningslagen ska tillämpas när arbetslöshetskassorna handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Arbetslöshetskassorna handlägger ett stort antal ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Det är främst ärenden om rätt till ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, men även ärenden om rätt till medlemskap, medlemsavgifter och särskild uttaxering enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Beslut i sådana ärenden kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

24 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 20.2.

Paragrafen är ny. I paragrafen föreskrivs att arbetslöshetskassans styrelse ska se till att kassan har en tillräcklig intern kontroll och tillräckliga riskhanteringssystem med beaktande av arten och omfattningen av kassans verksamhet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen ska ordnas.

94 h §

Förslaget behandlas i avsnitt 20.3.

Paragrafen är ny. I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om informationssäkerhet för arbetslöshetskassor.

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

25 kap.

7 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 23.3.2.

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs ett SGI-skydd under ett uppbyggnadsskede om 36 månader för företagare som påbörjar verksamhet i aktiebolagsform. För att bestämmelsen ska vara tillämplig måste företagaren personligen utföra arbete i och ha ett väsentligt inflytande över bolaget. Detta följer av hänvisningen till 34 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

9 §

Förslaget behandlas i avsnitt 23.3.1.

Ändringen innebär att möjligheten för egenföretagare att få sjukpenninggrundande inkomst som minst motsvarar skälig avlöning för liknande arbete förlängs från 24 till 36 månader.

29 kap.

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 13.7.1.

Ändringen är en följd av att rubriken till 30 kap. ändras till Samverkan, m.m.

30 kap.

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 13.7.

Ändringarna innebär en anpassning till innehållet i de föreslagna allmänna bestämmelserna i 3–11 §§. Ordet ”rehabilitering” tas bort, eftersom Försäkringskassan i sig inte vidtar några rehabiliteringsåtgärder. Vidare markeras att bestämmelserna i 3–11 §§ endast avser sådana försäkrade som har rätt till ersättning vid sjukdom. Bestämmelserna är således bl.a. inte tillämpliga på försäkrade som saknar sjukpenninggrundande inkomst.

6 §

Förslaget behandlas i avsnitt 13.5.

Ändringen innebär att den särskilt föreskrivna skyldigheten att lämna upplysningar till Försäkringskassan tas bort. Detta är en följd av att Försäkringskassans samordningsansvar tas bort. Den försäkrades arbetsgivare har därmed att vidta de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering.

10 §

Förslaget behandlas i avsnitt 13.7.1.

I bestämmelsen markeras att Försäkringskassan, inom ramen för sin samverkansskyldighet, löpande ska följa upp de åtgärder som rehabiliteringsaktörerna vidtar i försäkringsärendet. Vid behov ska Försäkringskassan verka för att rehabiliteringsaktörerna, var och en inom sitt område, vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade.

14 §

Förslaget behandlas i avsnitt 13.7.1

Ändringen innebär att ”se till” byts ut mot ”verka för”. Ändringen är en följd av att Försäkringskassans samordningsansvar upphör. Försäkringskassans uppdrag innebär i stället att, inom ramen för samverkansskyldigheten, verka för att rehabiliteringsplanen följs och att det vid behov görs ändringar i den.

Reservation och särskilda yttranden

Reservation av Wiwi-Anne Johansson (V)

Bakgrund

Det var en bra tanke att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att ta ett helhetsgrepp på sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Om helheten hade blivit bra hade Vänsterpartiet varit beredd att ompröva enskilda ställningstaganden. Tyvärr har kommitténs direktiv varit alltför ensidigt inriktade på att begränsa kostnaderna och de offentliga utgifterna. De problem som finns för de individer, som har behov av försäkringarna har inte ägnats lika mycket uppmärksamhet. Tvärtom säger direktiven att de genomgripande förändringar av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen som genomfördes 2006–2010 ska utgöra utgångspunkt för kommitténs arbete. Kommittén har med andra ord endast haft möjlighet att komplettera befintligt regelverk.

Vidare säger direktiven att de förslag som lämnas av utredningen ska understödja arbetslinjen. Även i detta fall är perspektivet ensidigt. Arbetslinjen som begrepp har varit föremål för viktiga politiska dragkamper. Den definition av arbetslinje som används här, är i princip den samma som högerregeringen gjorde till sitt retoriska rättesnöre. Det är ett bakåtsträvande perspektiv, som betonar disciplinering av den som för ögonblicket inte kan eller får arbeta, och som inskräper individens skyldighet att arbeta under närmast vilka villkor som helst. Vi vill framhålla en arbetslinje som framförallt innebär en rätt till arbete, som i sin tur ger rätt till ekonomisk och social trygghet exempelvis vid sjukdom eller arbetslöshet. Individen har förvisso en skyldighet att försöka förbättra sin situation genom att vara tillgänglig för arbete alternativt utbildning eller annan kompetenshöjande åtgärd, men samhället har å sin sida

en skyldighet att försöka finna lösningar som ger individen en ekonomisk och social trygghet, samtidigt som man försöker tillvarata allas kompetens. Historisk sett är det utifrån den senare definitionen som det svenska trygghetssystemet har skapats och det perspektivet borde därför ha spelat en större roll för kommitténs arbete.

Dessa utgångspunkter har på ett mycket tydligt sätt påverkat de bedömningar som görs och de förslag som lämnas i slutbetänkandet. Därför finns det ett antal förslag som Vänsterpartiet reserverar sig mot.

Sjukförsäkring

Det finns delar av kommitténs förslag, som Vänsterpartiet kan ställa sig bakom. I de delar som behandlar arbetsskadeförsäkringen finns konkreta förslag som bör innebära förbättrade möjligheter till ersättning för dem som har drabbats av arbetsskada och som kan bidra till att göra arbetsskadeförsäkringen mer rättvis och jämställd. De delar som innehåller förslag om förbättrad rehabilitering är också positiva. Precis som förslaget om en målsättning att omkring 80 procent av de försäkrade ska få 80 procent av sin inkomst vid sjukdom. Det är även vällovt med en ambition att införa karensavdrag även om Vänsterpartiet menar att karensdagen helt borde avskaffas. Det är också positivt att möjliggöra ett flexibla uttag av sjukpenning.

Reservationer till kommitténs överväganden och förslag rörande sjukförsäkring

Det ekonomiska utrymmet för reformer

Vänsterpartiet kan inte ställa sig bakom kommitténs bedömning om att det inte finns ekonomiskt utrymme att reformera socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen: "För överblickbar tid kommer det endast att finnas begränsade offentliga resurser till förfogande för förbättringar av socialförsäkringarna. Genom effektivare försäkringar, förbättringar på andra samhällsområden och en stärkt arbetslinje kan resurser frigöras till ett stärkt försäkrings-

skydd och effektivare omställning.” Det råder inte brist på resurser i samhällsekonomin totalt, eller ens i de gemensamma försäkrings-systemen, utan problemet är den ojämlika fördelningen av resurserna. Exempelvis har både sjuk- och arbetsskadeförsäkringen under många år visat betydande överskott, som har använts till andra ändamål såsom skattesänkningar. Vår slutsats är därför att det finns ekonomiskt utrymme för reformer av trygghetssystemen och att kommitténs bedömning bygger på ett ideologiskt ställningstagande. Det är tvärtom nödvändigt att bryta med underfinansieringen av de sociala försäkringarna, så att de inte förlorar sin funktion: att skapa trygghet och dynamik i hela samhället. Det är inte hållbart att prisa de positiva resultat som effektiva socialförsäkringar ger, utan att vara beredd att trygga reformer som slår vakt om och utvecklar dem. Detta är enligt vår mening ett av utredningens grundläggande tillkortakommanden.

Mål för sjukfrånvaron

Vi anser inte att det ska finnas ett mål för sjukfrånvaron, som slår fast att den ska vara ”långsiktigt stabil och låg”. Vi har sett att ökande sjuktal gärna möts mekaniskt med ett restriktivare regelverk. Det kan vara ett effektivt verktyg att förmå färre att sjukskriva sig, men det är inte självklart det bästa sättet att få så många som möjligt att vara friska och jobba över en längre tid. Särskilt inte som variationer i det så kallade sjukalet kan ha många olika orsaker, som inte hänger samman med regelverket, och som dessutom samvarierar, vilket visas av Försäkringskassans analys av sjukfrånvarons variation (Socialförsäkringsrapport 2014:17). Ett sådant mål riskerar uppenbart att vrida fokus bort från individens inkomsttrygghet vid sjukdom och samhällets rehabiliteringsansvar samt ansvar för en god arbetsmiljö. Ser vi på historisk empiri och internationella jämförelser, är det långt ifrån säkert att låga sjuktal – det vill säga betalad sjukfrånvaro – bidrar positivt till att uppnå det långsiktigt rimligen viktigare målet om en frisk befolkning med hög sysselsättning och låg utslagning från arbetsmarknaden.

Inkomstbegreppet

Det bör inte införas ett gemensamt inkomstbegrepp för socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och dagsförtjänst (DF) har helt olika funktioner, och bör beräknas utifrån sina respektive förutsättningar. Sjukpenningen ska täcka ett inkomstbortfall vid sjukdom. Det bör då vara relaterat till den vid sjuktilfället aktuella inkomsten. Så fungerar också SGI idag. DF däremot grundar sig på en periods arbete bakåt i tiden. För närvarande är beräkningsperioden 12 månader. Den som är arbetslös har av naturliga skäl ingen aktuell inkomst som förloras, han/hon får arbetslöshetsersättning för att han/hon inte har något arbete. DF måste då grunda sig på tidigare inkomster.

För en majoritet av de försäkrade fungerar dagens system med SGI bra eftersom normen på arbetsmarknaden är tillsvidareanställning med regelbundna inkomster. Med e-inkomst kan det bli något enklare att fastställa SGI. En övergång till det som benämns ersättningsgrundande inkomst (EGI) kommer att innebära sänkta ersättningar i sjuk- och föräldraförsäkringen för det stora flertalet eftersom de baseras på det senaste årets inkomster. Därför bör endast det som kallas för etapp ett genomföras. Huvudregeln ska vara att ersättningar i socialförsäkringen baseras på SGI även i fortsättningen. Tidigare faktisk inkomst ska kunna användas som ett komplement om det gynnar försäkringstagaren, t.ex. vid oregelbundna inkomster eller om det finns olika inkomstkällor. Som en följd bör den särskilda beräkningsgrunden $SGI \cdot 0,97$ avskaffas.

Ej heller bör arbetsvillkor och normalarbetstid, som grunden i arbetslöshetsförsäkringen, ersättas med ett inkomstvillkor, byggt på tidigare inkomster eller EGI. Det enda argumentet är att det gör beräkning av dagpenning enklare. Samtidigt blir försäkringen krångligare på en rad punkter. Det är bättre att förenkla beräkningen genom att återgå till hjälpregeln som gällde till 2006, och innebar att i de allra flesta fall kunde dagpenningen beräknas utifrån medlemmens ordinarie månadslön. Med hjälp av E-inkomst som komplement förbättras möjligheterna att kontrollera att redovisat arbete är beskattad inkomst och att löneuppgifterna är rimliga.

Bortre tidsgränsen för sjukpenning

Att som i dag ha ett fast tidsschema för hur länge en människa får vara sjuk är orimligt. Vänsterpartiet anser att ingen ska förlora sin sjukpenning enbart därför att en administrativ tidsgräns passerats. Det avgörande ska i stället självklart vara om man är för sjuk för att arbeta eller inte. Utförsäkringarna måste stoppas och sjukpenningens bortre tidsgräns bör därför avskaffas så att rätten att uppbära sjukpenning fortsätter att gälla så länge den försäkrade inte har återfått arbetsförmågan.

Arbetslöshetsförsäkringen

Vänsterpartiet har länge krävt att arbetslöshetsförsäkringen ska ses över i sin helhet och reformeras i grunden. Inte minst har den tidigare Alliansregeringens kraftiga försämringar av arbetslöshetsförsäkringen tydliggjort behovet av en sådan reformering. De många förändringar som Alliansregeringen genomförde 2006–2014 har gjort arbetslöshetsförsäkringen onödigt krånglig, svårhanterlig och oförutsägbar, vilket leder till ökad rättsosäkerhet och längre handläggningstider. Sammantaget omfattas färre av en arbetslöshetsförsäkring som blivit sämre och mer orättvis. Inkomstbortfallsprincipen är nästan helt satt ur funktion. Det är idag nästan ingen som vid arbetslöshet får ens 80 procent av sin tidigare inkomst. Utöver de uppenbara effekterna för individen betyder det på samhällelig nivå att försäkringen förlorar sin betydelse och legitimitet.

Vi behöver en stabil och solidarisk arbetslöshetsförsäkring som bättre motsvarar dagens och framtidens behov. Den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen måste därför förbättras så att den ger verklig inkomstrygghet och den allmänna grundförsäkringen måste förstärkas för att minska arbetslösas beroende av kommunala bidrag. Därutöver behöver fler än idag omfattas av inkomstryggheten via arbetslöshetsförsäkringen. För Vänsterpartiet är den frivilliga försäkringen grunden i arbetslöshetsförsäkringen, medan den allmänna grundförsäkringen bör ses som ett komplement för dem som av olika anledningar inte har uppfyllt villkoren i den frivilliga försäkringen.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen presenterar ett antal bra förslag kring arbetslöshetsförsäkringen som Vänster-

partiet kan ställa sig bakom. Det gäller dels förslagen att förbättra arbetslöshetskassornas administration, styrning och kontroll samt informationssäkerhet, dels förslaget att återinföra 100-dagarsregeln vad gäller sökområde. Vänsterpartiet välkomnar även utredningens ställningstagande att nuvarande modell för arbetslöshetsförsäkring överlag är ändamålsenlig och välfungerande. Vi ser positivt på att utredningen därmed valt att inte lämna några förslag om att göra arbetslöshetsförsäkring obligatorisk och statlig.

Utredningen innehåller dock förslag och bedömningar kring arbetslöshetsförsäkring som Vänsterpartiet inte kan ställa sig bakom. I det följande redogör vi för de delar av utredningen som vi väljer att reservera oss mot.

Studerande och trygghetssystemen

Studenters möjlighet att ta del av trygghetssystemen har utretts vid flera tillfällen. Senast i den studiesociala utredningen (SOU 2009:28). Trots detta har ingenting gjorts för att förbättra villkoren.

Några förslag som är ett steg på vägen ges dock i denna utredning och möjligheten att vid särskilda skäl vara sjukskriven på deltid med en sammanlagd heltidsersättning inom studiemedelsystemet är ett sådant steg.

Men tyvärr ges inte heller i denna utredning förslag på kortare karenstid än dagens 30 dagar vilket Vänsterpartiet menar är för lång tid. Studietakten är hög och att vara sjuk 30 dagar kan göra det svårt att komma igen och att då stå hela risken själv kan vara ödesdigert för den enskilde studenten. Vänsterpartiet förordar därför en halvering av karenstiden.

Reservationer till kommitténs överväganden och förslag rörande arbetslöshetsförsäkring

Allmänna överväganden

Kommittén bedömer att det för överblickbar tid endast kommer att finnas begränsade resurser till förfogande för förbättringar av socialförsäkringarna. Enligt kommittén innebär de demografiska förändringarna, tillsammans med uppskjutna inträden i respektive

tidigarelagda utträden från arbetslivet, att välfärdspolitiken står inför stora utmaningar. Kommitténs slutsats är att resurserna inte räcker till för att förbättra socialförsäkringarna inom överblickbar tid.

Vänsterpartiet delar inte kommitténs bedömning. Det är orimligt att slå fast att det för överblickbar tid endast kommer att finnas begränsade resurser för förbättringar av socialförsäkringarna. Mängden resurser beror på vilka ambitioner man har och vilken politik som bedrivs. Kommitténs bedömning ger uttryck för en borgerlig syn på politikens möjligheter samt vilken politik som kan och bör bedrivas. Genom att hävda att resurserna inte räcker till avhänder man sig ansvaret. Den syn som kommittén ger uttryck för, förutsätter att resurstillväxten i samhället ska gå till (ojämnt fördelad) privat konsumtion, medan de samhälleliga försäkrings- och omfördelningssystemen ska få en mer begränsad räckvidd. Detta är en framstegsfientlig utgångspunkt som vi inte ställer upp på.

De allmänna övervägandena präglas av en okritisk syn på nationalekonomiska teorier om effektivitet och incitament. Utifrån ett sådant synsätt riskerar trygga villkor vid arbetslöshet i princip att leda till lägre arbetsvilja hos individen och högre arbetslöshet på samhällelig nivå. Detta kontrasterar dock mot verkliga förhållanden, såväl vid internationella jämförelser idag som över tid i Sverige. Det borde vara dessa förhållanden som i högre grad avgör allmänna överväganden om arbetslöshetsförsäkringens framtid.

Studerandevillkoret

Kommittén framhåller att arbetslöshetsförsäkringen försäkrar inkomstbortfall vid förlorat förvärvsarbete. Mot den bakgrunden menar kommittén att det är tveksamt om studenters behov av försörjning mellan studier och arbete och under studieuppehåll bör hanteras inom arbetslöshetsförsäkringen. Kommitténs slutsats är att studier inte kan ligga till grund för arbetslöshetsersättning.

Kommittén konstaterar vidare att frågan om försörjning mellan studier och arbete är viktig och att nytexaminerade akademiker ofta befinner sig i en gråzon efter avslutade studier. Enligt kommittén kan en s.k. skyddstid efter avslutade högskolestudier vara

ett sätt lösa detta, exempelvis genom ett s.k. matchningslån som föreslagits av Sacos studenteråd. Kommittén framhåller att utformningen av en sådan skyddstid ligger utanför kommitténs uppdrag och förordar att ett matchningslån utreds vidare.

Vänsterpartiet är starkt kritiskt till kommitténs slutsats att studier inte kan ligga till grund för arbetslöshetsersättning. Enligt vår mening bör även studerande omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Vänsterpartiet anser att arbetslöshetsförsäkringen primärt ska betraktas som en samhällelig försäkring mot effekterna av arbetslöshet. Då är det rimligt att utgå från en definition av arbetslöshet som innebär att man är arbetslös om man saknar samt söker arbete – inte enbart att man har haft och sedan förlorat ett arbete.

Vänsterpartiet är även kritiskt till att utreda s.k. matchningslån, vilket kommittén förordar. Att utreda och sedermera eventuellt införa matchningslån för nyutexaminerade akademiker innebär att kostnaden för arbetslösheten läggs över på den enskilde studenten. Utbildning är en investering för såväl individen som för samhället. Kostnaden för nyutexaminerade, arbetslösa studenter bör därför bäras av samhället gemensamt.

Vänsterpartiet vill istället vidga ingången till arbetslöshetsförsäkringen. Alla som uppfyller grundvillkoret i 9 § lagen om arbetslöshetsförsäkring, och har varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i tre månader, ska enligt vår mening få rätt till grundbeloppet. Detta täcker därmed in det problem som skapades av den borgerliga regeringen, när den avskaffade studerandevillkoret 2007. Det är rimligt att efter en viss karenstid kunna kvalificera sig till arbetslöshetsersättningen via studier. Studerandevillkoret är ett stöd för arbetslinjen – inte ett brott mot den.

Arbetslöshetsersättning under studieuppehåll

Kommittén konstaterar att studenter inte har möjlighet att få arbetslöshetsersättning under studieuppehåll, även om de skulle uppfylla ett arbetsvillkor. Vidare framhåller kommittén att studerande som inte får ett jobb under sommaruppehållet, läser en sommarkurs som berättigar till studiemedel eller löser den ekonomiska situationen på annat sätt därmed är hänvisade till att söka eko-

nomiskt bistånd. Kommittén har inga förslag på hur situationen för studenterna ska förbättras.

Fram till 2007 kunde den som hade ett studieuppehåll som omfattade mer än 45 dagar få arbetslöshetsersättning under uppehållet. I praktiken gällde detta för de flesta studenter under sommaruppehållet. Alliansregeringen ändrade denna regel. Skälet till förändringen var att den som studerar inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande eftersom studenten antas återuppta sina studier när studieuppehållet är slut. Vänsterpartiet anser att denna argumentation inte håller. Det finns många andra situationer där individen inte kan förväntas stå till arbetsmarknadens förfogande framöver, men ändå har ersättningsrätt fram till dess. Det är därför rimligt att även studerande kan få ersättning under sommaren. Vänsterpartiet förordar därför ett återinförande av arbetslöshetsersättning till studenter i samband med studieuppehåll som omfattar mer än 45 dagar.

Studier som överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen

Kommittén för ett resonemang kring studier som överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen, men kommer inte heller här med några konkreta förslag. Kommittén konstaterar att två åtgärder skulle göra den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen mer anpassad för studerandegruppen: dels en utökning av den överhoppningsbara tiden till 6 år, dels ett borttagande av åldersgränsen på 25 år.

Vänsterpartiet beklagar att kommittén inte valt att gå vidare med dessa förslag. Vi menar dock att den överhoppningsbara tiden bör utökas till mer än 6 år för att bättre svara upp mot verkligheten. Vi vill samtidigt framhålla att även *halvtidsstudier* bör vara överhoppningsbara, på samma sätt som sjuk- eller föräldrapenning på halvtid. Den som av olika skäl väljer att studera på deltid ska inte straffas ut från arbetslöshetsförsäkringen.

Deltidsstudier med arbetslöshetsersättning

Reglerna för deltidstudier jämsides med arbetslöshetsersättning ändrades 1 oktober 2014. Bland annat infördes en begränsning för deltidstudier så att deltidstudier bara tillåts under 20 veckor av en ersättningsperiod. Det slår hårt mot flera grupper utan att det finns något bra skäl för det. Exempelvis är SFI-studerande ofta inte klara med sina studier på 20 veckor. De ställs därefter inför valet att hoppa av SFI-studierna eller förlora a-kasseersättningen.

Arbetslöshetsförsäkringens administration

Kommittén bedömer att det finns anledning att ytterligare stärka arbetet med att motverka risker i arbetslöshetskassornas verksamhet och regelverket som syftar till att stärka rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetskassornas myndighetsutövning. Enligt kommittén leder de föreslagna förstärkningarna till att samma krav ställs på arbetslöshetskassorna som på jämförbara myndigheter i dessa avseenden.

Vänsterpartiet delar kommitténs bedömning vad gäller behovet av att genomföra åtgärder i syfte att stärka rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetskassornas myndighetsutövning. Vi vill dock framhålla att detta inte bör innebära ökade kostnader för de enskilda a-kassorna. Om det leder till ökade kostnader bör staten bidra med finansiering. I sammanhanget vill vi framhålla att a-kassornas administrationskostnader bör fördelas solidariskt mellan a-kassorna. Därför bör ett förutsägbart system för utjämningsavgifter respektive utjämningsbidrag införas.

Vem ska vara försäkrad?

Kommittén bedömer att det ökande antalet oförsäkrade och underförsäkrade arbetslösa är ett problem. Enligt kommittén måste vinsten att öppna arbetslöshetsförsäkringen, så att fler arbetslösa blir berättigade till arbetslöshetsersättning, vägas mot risken att villkoren i försäkringen kan bli alltför generösa. Kommittén konstaterar dock att de förslag som diskuterats inte är en framkomlig väg för att undvika sådana risker.

Vänsterpartiet beklagar att kommittén inte lyckas presentera några förslag på detta område. Problemet kvarstår: Alltfler har en så lös anknytning till arbetsmarknaden att de också har svårt att uppfylla villkoren i försäkringen. Vänsterpartiet anser att så många som möjligt ska omfattas av inkomsttryggheten via arbetslöshetsförsäkringen. Därför bör arbetslöshetsförsäkringens regelverk förbättras på en rad områden. Såväl arbets- som medlemsvillkoren måste utformas i relation till hur arbetsmarknaden de facto ser ut i syfte att inte diskriminera stora grupper av löntagare. Utgångspunkten vid en översyn av arbetsvillkoret bör vara att utformningen ska vara så generös att det finns marginaler för sjukfrånvaro även för deltidsarbetande och visstidsanställda och att strukturell diskriminering av kvinnor undviks. En översyn av medlemsvillkoret bör utgå från att det inte får vara så kort att det lönar sig att stå utanför försäkringen till dess en uppsägning är ett faktum men att det inte heller ska utestänga unga, som sällan erbjuds mer än korta visstidsanställningar, från möjligheten till inkomstrelaterad ersättning.

När det gäller kvalificering till grundbeloppet menar Vänsterpartiet att alla som uppfyller grundvillkoret i 9 § Lagen om arbetslöshetsförsäkring och har varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i tre månader utan att få arbete, ska få rätt till ersättning med grundbeloppet.

Indexering

Kommittén bedömer att principen för en framtida indexering av taket i arbetslöshetsförsäkringen bör vara densamma som i socialförsäkringen, men utgångsnivån kan vara olika i de båda försäkringarna. Kommittén tar dock inte ställning till val av metod i fråga om indexering.

Vänsterpartiet anser att såväl grundbelopp som tak i arbetslöshetsförsäkringen bör indexeras till löneutvecklingen. Denna modell förespråkades även av utredningen En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (SOU 1996:150). Vi beklagar att kommittén inte valt att gå vidare med detta förslag.

Ersättningsperioden kompletteras med en ramtid

Kommittén bedömer att ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen även framöver ska vara tidsbegränsad. För att säkerställa mer likartade omställningstider bör tidsbegränsningen kompletteras med en ramtid i kalendertid, inom vilken ersättningsperioden ska förbrukas.

Vänsterpartiet delar inte kommitténs bedömning. För det första anser vi att man ska ha möjlighet att förlänga ersättningsperioden, eftersom det finns situationer då en förlängning är det mest rationella. För det andra tillbakavisar vi kommitténs idé om begränsning i kalendertid av ersättningsperioden.

En deltidsbegränsning i veckor

Kommittén bedömer att möjligheten att få arbetslöshetsersättning jämsides med ett deltidsarbete bör vara begränsad. Enligt kommittén bör begränsningen utformas så att ett visst antal veckor med deltidsarbete medges inom varje ersättningsperiod.

Vänsterpartiet har varit starkt kritiskt mot 75-dagarsbegränsningen sedan den infördes av den borgerliga regeringen 2008. Kommitténs idé om att räkna veckor istället för dagar är visserligen en förbättring jämfört med dagens regler, men det löser inte de problem som är kopplade till deltidsbegränsningen. Vänsterpartiet föreslår därför att 75-dagarsbegränsningen tas bort och att regeringen tillsätter en särskild utredning med uppdrag att ta fram en bättre fungerande deltidsbegränsning.

Aktivitetsstöd

Kommittén anser att aktivitetsstödet och arbetslöshetsersättningen ska förbli två olika stöd vid arbetslöshet eftersom de har olika syften och olika målgrupper.

Vänsterpartiet delar visserligen kommitténs bedömning, men vill samtidigt framhålla att ansvaret för aktivitetsstödet bör överföras till arbetslöshetskassorna i syfte att förbättra administrationen.

Kompletterande försäkringar är en viktig del av det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet

Kommittén bedömer att möjligheten att teckna kompletterande försäkringar mot arbetslöshet är ett värdefullt inslag i det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet.

Vänsterpartiets principiella hållning är att arbetslöshetsförsäkringen bör vara så pass bra att merparten av löntagarna inte ska behöva teckna kompletterande försäkringar. Enligt vår mening bör de kompletterande försäkringarna enbart vara just kompletterande. Om andelen av försäkringsersättningen som kommer från den offentliga försäkringen minskar till förmån för kompletterande ersättningar, finns en risk att premiekollektiv med låg risk väljer att skapa egna försäkringslösningar med egna försäkringsvillkor, som helt ersätter det offentliga systemet. Denna potentiella utveckling gynnar enbart starka grupper med låg arbetslöshetsrisk (akademiker), medan grupper med hög arbetslöshetsrisk (lågutbildade) riskerar att missgynnas. Gärna kompletterande försäkringar, men först en rejäl arbetslöshetsförsäkring med rimliga ersättningsnivåer.

Handläggningsbestämmelser för arbetslöshetskassor, intern styrning och kontroll samt informationssäkerhet

Kommittén presenterar tre förslag som berör arbetslöshetskassornas handläggning, interna styrning och informationssäkerhet. För det första föreslår kommittén att bestämmelserna i förvaltningslagen görs tillämpliga på arbetslöshetskassornas verksamhet som avser myndighetsutövning. För det andra föreslår kommittén att det införs en skyldighet enligt lag för arbetslöshetskassornas styrelse att se till att arbetslöshetskassan, med beaktande av arten och omfattningen av kassans verksamhet, har tillräcklig intern kontroll och tillräckliga riskhanteringssystem. Enligt kommitténs förslag bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen ska ordnas. För det tredje föreslår kommittén att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i lag att föreskriva om informationssäkerhet för arbetslöshetskassor.

Vänsterpartiet anser att samtliga tre förslag är bra. Vi vill dock framhålla att om dessa förslag i förlängningen innebär ökade kostnader för de enskilda arbetslöshetskassorna bör staten skjuta till ytterligare resurser i form av extra statsbidrag eller liknande. Risker är annars att de enskilda arbetslöshetskassornas medlemmar får bära potentiella kostnadsökningar i form av höjda medlemsavgifter, vilket kan leda till att färre väljer att vara medlemmar i en arbetslöshetskassa. I sammanhanget vill vi framhålla att a-kassornas administrationskostnader bör fördelas solidariskt mellan a-kassorna. Därför bör ett förutsägbart system för utjämningsavgifter respektive utjämningsbidrag införas. Vid utformandet av ett sådant system bör a-kassorna själva ha ett avgörande inflytande.

Stärkt arbete för likformighet i rättstillämpningen inom arbetslöshetsersättningen

Kommittén föreslår att statens arbete med att säkerställa en likformig tillämpning inom arbetslöshetsförsäkringen kan stärkas genom att en myndighet beslutar allmänna råd eller lämnar besked i konkreta tolkningsfrågor på ansökan av arbetslöshetskassor (s.k. tolkningsbesked). Kommittén framhåller att ett sätt att säkerställa effektiv inrapportering till myndigheten i ett tidigt skede kan vara att arbetslöshetskassor åläggs en rapporteringsskyldighet. Vidare föreslår kommittén att regeringen bör ta ställning till valet av lösning, organisatorisk hemvist för en myndighetsfunktion och följdkonsekvenser i olika avseenden. Kommittén anser att lösningar som bygger på tolkningsbesked är särskilt intressanta att belysa.

Vänsterpartiet anser att systemet med allmänna råd är att föredra framför tolkningsbesked. Allmänna råd torde både vara enklare att administrera, mindre byråkratiskt och mindre resurskrävande än systemet med tolkningsbesked. Vi anser att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) bör vara den myndighet som ges uppdraget att besluta om allmänna råd. Inom ramen för allmänna råd bör IAF svara på frågor från arbetslöshetskassorna som rör tolkningar, medan kassorna därefter fortfarande är ansvariga för sina beslut. Vi vill samtidigt reservera oss mot kommitténs förslag att ålägga arbetslöshetskassorna en rapporteringsskyldighet.

Kalendertid

Kommittén föreslår att dagens begränsning av ersättningsperioden i 300 (450) ersättningsdagar bör bestå. Enligt kommittén bör dock bestämmelserna om ersättningsdagar kompletteras med en begränsning i kalendertid för att undvika långa tider borta från arbetsmarknaden och för att säkerställa att sökande som befinner sig långt från arbetsmarknaden får det stöd de har rätt till. Begränsningen i kalendertid innebär, enligt kommittén, att tiden för att förbruka de 300 dagarna i ersättningsperioden bör vara fem år, d.v.s. samma tidsperiod som reglerna för överhoppningsbar tid.

Vänsterpartiet reserverar sig mot kommitténs förslag. För det första anser vi att man ska ha möjlighet att förlänga ersättningsperioden, eftersom det finns situationer då en förlängning är det mest rationella. För det andra tillbakavisar vi kommitténs förslag om begränsning i kalendertid av ersättningsperioden. Vi vänder oss mot kommitténs argument att användandet av kalendertid skulle tydliggöra att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Enligt vår mening är det redan tydligt att så är fallet. Kommitténs förslag innebär en försämring jämfört med dagens regelverk. Det kan vi inte ställa oss bakom.

Kommitténs bedömning av utvecklingsmöjligheter

Administration av arbetslöshetsförsäkringen

Kommittén gör bedömningen att det kan övervägas att en statlig myndighet administrerar den allmänna grundförsäkringen. Enligt kommittén bör det då finnas möjlighet för den statliga myndigheten att genom avtal för en viss bestämd tid överlämna till en arbetslöshetskassa att administrera den allmänna grundförsäkringen för sina medlemmar. Vidare anser kommittén att ett partssammansatt råd kan knytas till myndigheten samt att myndigheten även kan få i uppdrag att administrera aktivitetsstödet.

Vänsterpartiet delar inte kommitténs bedömning. Kommitténs resonemang om en alternativ administrationsmodell, där en statlig myndighet tar över rollen att administrera grundförsäkringen, ligger i linje med den borgerliga visionen om en obligatorisk och statligt administrerad arbetslöshetsförsäkring. Modellen innebär ett

steg bort från Gent-modellen som kommittén i andra delar av utredningen anser sig värna. Vänsterpartiet anser, till skillnad från kommittén, att arbetslöshetskassorna även fortsättningsvis ska ha huvudansvaret för att administrera arbetslöshetsförsäkringens bägge delar – såväl grundförsäkringen som den frivilliga försäkringen. I sammanhanget vill vi även framhålla att vi anser att ansvaret för aktivitetsstödet bör föras över till arbetslöshetskassorna.

Arbetslöshetskassornas uppdrag

Kommittén vill inte utesluta att arbetslöshetskassornas verksamhet i en framtid skulle kunna utvidgas till att omfatta även administration av olika former av kompletterande ersättningar vid arbetslöshet. Kommittén framhåller att en modell som kan övervägas för framtiden är att arbetslöshetskassor ges möjlighet att bedriva verksamhet som underlättar för deras medlemmar att få arbete.

Vänsterpartiet anser att kommitténs idé om att utvidga arbetslöshetskassornas verksamhet är intressant. Det är rimligt att arbetslöshetskassornas kompetens och branschkunskap tas tillvara på ett bättre sätt än idag. Vänsterpartiet anser dock att arbetslöshetskassornas huvuduppgift även fortsättningsvis vara att administrera arbetslöshetsförsäkringen. Det bör vara frivilligt för arbetslöshetskassorna att åta sig andra uppgifter.

Särskilt yttrande

av Gunnar Axén (M), Finn Bengtsson (M), Emma Carlsson Löfdahl (FP), Jan Ericson (M), Lotta Finstorp (M), Lars Gustafsson (KD) och Solveig Zander (C)

Innan sjukförsäkringsreformen genomfördes 2008 präglades sjukförsäkringen av att många människor fastnade i långa och passiva sjukskrivningar. Tidsgränserna i rehabiliteringskedjan har varit och är av stor betydelse för att en sådan situation inte ska uppkomma på nytt.

Alliansregeringen tillsatte den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen i syfte att finna lösningar för långsiktigt hållbara socialförsäkringar i bred politisk samsyn.

Vi i Alliansen anser att det är av mycket stor vikt att sjukförsäkringen även i framtiden är utformad så att man tidigt får stöd och hjälp till återgång i arbete. Det föreliggande förslaget innebär att ytterligare vikt läggs vid återkommande uppföljningar och avstämningar. Vid de regelbundna utredningar som Försäkringskassan nu ska genomföra är det angeläget att det sker fysiska möten mellan den försäkrade och de parter som är av vikt för den fortsatta rehabiliteringen.

De förslag som utredningen nu lägger innebär en tydlig förstärkning av rehabiliteringskedjan. När dessa nya och tidigarelagda insatser är på plats och fungerar fullt ut bör i praktiken den bortre tidsgränsen sakna betydelse. Vi hade helst sett att innan den tas bort så skulle en uppföljning och utvärdering av effekterna av de nya och förstärkta insatserna ha genomförts. För att värna om den breda samsyn som utredningen syftat till har vi dock valt att ställa oss bakom kommitténs förslag.

Särskilt yttrande av Patrik Björck (S), Tomas Eneroth (S), Lars-Anders Häggström (S) och Rickard Person (MP)

Socialförsäkringarna är komplexa och många av de frågor som den parlamentariska socialförsäkringsutredningen har behandlat är komplicerade. Utredningens ställningstaganden och förslag är ett resultat av kompromisser som varit nödvändiga för att uppnå en bred politisk samsyn om hur socialförsäkringarna kan förbättras och om hur inriktningen av det fortsatta reformarbetet ska utformas. Det är bra att utredningen, genom konstruktiva diskussioner och kompromisser, i så stor utsträckning har arbetat fram gemensamma ställningstaganden och förslag. I några frågor finner vi det nödvändigt att avge ett särskilt yttrande.

Sjukförsäkringen ska hjälpa människor tillbaka till arbete och egen försörjning. Det är viktigt att även studenter vid högskola ges ett bättre skydd vid sjukdom. Studenter är den enda grupp som inte tillåts vara deltidssjukskrivna. Vi konstaterar med tillfredställelse att kommittén öppnar upp för att studenter, då särskilda skäl föreligger, ska kunna vara deltidssjukskrivna. Men det kan behövas ytterligare skydd vid sjukdom för studerande. Frågan om kvalificeringsregler i sjukförsäkringen är en av de delar som behöver beredas vidare, liksom karenstid.

I ett modernt samhälle är kunskap och tillgång till välutbildad arbetskraft en viktig förutsättning för utveckling och hållbar tillväxt. Därför bör studier uppmuntras.

Den bortre tidsgränsen.

Kommittén konstaterar i betänkandet att när de föreslagna förstärkta insatserna är införda kan den bortre tidsgränsen ersättas av en regelbunden kontroll där Försäkringskassan utreder den försäkrades arbetsförmåga, behov av arbetslivsinriktad rehabilitering eller om det är motiverat med sjukersättning.

Vi instämmer i kommitténs uppfattning men anser att den bortre tidsgränsen vare sig främjar rehabiliteringsprocessen eller garanterar att de försäkrade får rätt hjälp hos rätt myndighet eller annan aktör. Den borde därför så snart som möjligt tas bort.

Särskilt yttrande av Emma Carlsson Löfdahl (FP)

Folkpartiet har efterfrågat en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna sedan mitten av 1990-talet, med förebild i 1994 års pensionsöverenskommelse. Bakgrunden var att framförallt sjukförsäkringen var i kris. Precis som det gamla ATP-systemet behövde ersättas av ett nytt, mer långsiktigt hållbart, pensionssystem var det nödvändigt med en genomgripande reform av denna centrala del av socialförsäkringen, i bred politisk enighet för att skapa hållbarhet över tid.

Kostnaderna för sjukskrivning och förtidspension var då periodvis mycket höga. Under första halvan av 2000-talet fick 20 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år sin försörjning från sjukförsäkring, arbetslöshetsersättning eller från socialbidrag, dubbelt så många som 1970. Andelen förtidspensionärer år 2005 var tre gånger högre än 1970. I jämförelse med resten av EU hade Sverige en mycket hög nivå på sjukskrivningarna, och rehabiliteringstiderna var väsentligt längre. De regionala skillnaderna i antal sjukskrivningar och i dess längd mellan olika delar av Sverige var väsentligt högre än vad som kunde förklaras av skillnader i hälsa. Sjukfrånvaron har också, som kommittén konstaterar i kap 3, varierat mycket över tid, trots att befolkningens hälsotillstånd mätt som självskattad god hälsa i SCB:s ULF-undersökningar stabilt legat på en hög nivå.

Det innebar för det första ett stort lidande, för de många som ofta redan i unga år helt slogs ut från arbetsmarknaden. För det andra var det en belastning på de offentliga finanserna, direkt genom utbetalningar av bland annat sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning, indirekt genom att många människor var frånvarande från jobbet. Och för det tredje urholkades legitimiteten och förtroendet för de offentliga försäkringarna. En försäkring vars ekonomiska grund är så skakig att regering och riksdag kontinuerligt tvingades till brandkårsuttryckningar för att ändra villkoren är svår att lita på, vilket tydligt visades genom att intresset för privata eller avtalsbaserade tilläggsförsäkringar ökade. Omvänt sjunker människors vilja att betala för ett system som uppfattas som alltför lätt att felutnyttja.

Sedan dess har sjuktalen och kostnaderna för sjukförsäkringen sjunkit för att sedan återigen öka något. Alliansregeringens reformer och attitydförändringar har gett resultat. Behovet av en bred politisk enighet om socialförsäkringarnas utformning kvarstår dock. Jag välkomnar och stödjer de förslag som kommittén nu lägger fram för sjukförsäkringen, för arbetsskadeförsäkringen och om ett mer rättvisande inkomstunderlag. Men jag beklagar samtidigt att kommittén inte nått längre.

Folkpartiet delar kommitténs uppfattning att det för närvarande och under överblickbar tid endast finns begränsade offentliga resurser till förfogande för reformer av socialförsäkringarna. Icke desto mindre hade vi gärna sett att kommittén hade tagit ställning för ett tydligare samband mellan förmåner och inbetalade premier. Ju större andel av befolkningen som inte får hela sin inkomst försäkrad, desto fler börjar ta ut privata tilläggsförsäkringar för att täcka upp den del av inkomsten som den allmänna sjukförsäkringen inte ersätter. Således urholkas tilltron till vårt samhälles allmänna trygghetssystem. De stora förlorarna blir då de som behöver det offentliga sjukförsäkringssystemet mest, det vill säga låginkomsttagare och sjuka. Ett tydligare samband mellan premier och förmåner minskar också incitamenten för skatteplanering och -fusk.

Folkpartiet hade också gärna sett förslag om mer konkreta verktyg för att förstärka hälso- och sjukvårdens incitament och möjligheter att verka för att patienter ska kunna behålla eller återfå sin arbetsförmåga. Stimulansmedel som sjukskrivningsmiljard, kömiljard och rehabiliteringsmiljard har fyllt och kan fortsätta fylla viktiga funktioner för att korta väntetider på behandling och rehabilitering, och för att rätt insatser ska sättas in i rätt tid. Vi är dock övertygade om att hälso- och sjukvårdens ordinarie budgetar är än mer effektiva incitament än stimulansmedel. Försöken med FINSAM har, trots att de pågått i många år på många håll, varit alltför halvhjärtade, spretiga och begränsade. Finsamtanken förtjänar bättre.

Allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Som det redogörs för i avsnitt 22.1 står en inte oväsentlig del av de arbetslösa utanför den frivilliga a-kassan. Sett till hela arbetskraften har täckningsgraden över tid sjunkit. Det kan handla om personer som inte tror att de kommer att bli arbetslösa. Det kan handla om personer som ännu inte kommit in på arbetsmarknaden fullt ut och därför – ibland felaktigt – inte tror att de skulle kunna få a-kassa. Det kan också handla om personer som tjänar så lite att de avstår att betala in medlemsavgiften för att det uppfattas som för dyrt. Oavsett skäl så innebär det lägre medlemsantalet att a-kassan som försäkring både förlorar i legitimitet och effektivitet.

Folkpartiet har därför sedan mycket länge och i kommittén lyft behovet av en fullt ut allmän och obligatorisk inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring i statlig regi som kan erbjuda ett relativt gott inkomstskydd för en större del av arbetskraften.

Det förslag som kommittén har landat i når i min mening här inte tillräcklig långt. I avsnitt 22.5 föreslås att ersättningen i den allmänna grundförsäkring som idag finns ska bli inkomstrelaterad. I avsnitt 24:2 görs bedömningen att det kan övervägas om en statlig myndighet i fortsättningen ska administrera denna grundförsäkring.

Dessa förändringar vore positiva, men de ändrar inte förhållandet att det i princip för varje löntagare fortfarande kommer att krävas ett medlemskap i en arbetslöshetskassa för att nå ett relativt gott inkomstskydd. Det partiella obligatorium som den allmänna grundförsäkringen utgör har i detta avseende liten faktisk betydelse. Det är istället rimligt att en försäkring som till stor del är obligatorisk på finanseringssidan också bör vara det på förmånssidan.

Jag menar mot den bakgrunden att den bedömning som kommittén gör i avsnitt 22.2 angående en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring borde formulerats mer positivt. I min och Folkpartiets mening överväger fördelarna med en fullt ut obligatorisk försäkring de nackdelar som presenteras.

För att värna enigheten i kommittén, och slå vakt om de framsteg som ändå görs, reserverar sig dock Folkpartiet inte. Med detta särskilda yttrande markerar vi dock att vi skulle önskat att kommittén föreslagit en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Särskilt yttrande av Rickard Persson (MP)

Gällande kvalifikationskrav för arbetslöshetsförsäkringen står i utredningsbetänkandet, kapitel 22.3 (sid 22) under rubriken Kommitténs bedömning:

”Kommittén bedömer att sänkta kvalifikationskrav generellt eller för särskilda grupper skulle kunna övervägas.”

I likhet med Kommittén anser Miljöpartiet att det ökande antalet oförsäkrade och underförsäkrade arbetslösa när det gäller arbetslöshetsersättningen är ett problem. Täckningsgraden i denna försäkring har sjunkit under den senaste 20-årsperioden vilket till stor del är ett resultat av ett antal politiska beslut.

Av de alternativ som presenteras i utredningen för att öka täckningsgraden så förordar Miljöpartiet alternativet med ett Sökvillkor och menar att det är detta alternativ som i första hand bör utredas vidare. Detta alternativ innebär att även den som inte förvärvat arbetat skulle kunna få rätt till en grundersättning genom att aktivt söka arbete under exempelvis sex månader. Det motsvarar kvalifikationstiden i arbetsvillkoret. Tid då den sökande arbetar skulle kunna sammanläggas med tid då han eller hon är aktivt arbetsökande för att uppfylla sökvillkoret. Förslaget öppnar upp försäkringen för nya grupper av arbetslösa istället för att som idag vältra över kostnader på kommunerna.

I övrigt hänvisas till det gemensamma yttrandet från Miljöpartiet och Socialdemokraterna.

Litteraturlista

Källor

- Aakvik, A, Heckman, J, Vytlacil E (2005), *Estimating Treatment Effects for Discrete Outcomes when Responses to Treatment Vary: An Application to Norwegian Vocational Rehabilitation Programs*, Journal of Econometrics, vol. 125.
- Adermon, A, Gustavsson, M (2011), *Job Polarization and Task-Biased Technological Change: Sweden, 1975-2005*, Uppsala universitet, Nationalekonomiska institutionen 2011:15.
- Agell, J, Bennmarker, H (2002), *Wage policy and endogenous wage rigidity: A representative view from the inside*, IFAU Working Paper series 2002:12.
- Ahngart, M (2013), *Ersättning vid arbetslöshet*, Institutet för privatekonomi, Swedbank och sparbankerna.
- Aldén, L och Hammarstedt, M (2014), *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden – en översikt och en internationell jämförelse*, Underlagsrapport till socialdemokraternas forskningskommission.
- Alexanderson, K, Arrelöv, B, Bränström, R, Gustavsson, C, Hinas, E, Kjeldgård, L, Ljungquist, T och Nilsson, G (2013a), *Läkares erfarenheter av arbete med sjukskrivning, Lägesrapport 2013*, Karolinska Institutet, Stockholm.
- Alexanderson, K, Arrelöv, B, Gustavsson, C, Hinas, E, Kjeldgård, L och Ljungquist, T (2013b), *Läkares erfarenheter av arbete med sjukskrivning i Stockholm, resultat från en enkätstudie år 2012 och jämförelser med 2008 och 2004*, Karolinska institutet, Stockholm.

- Alexandersson, K, Keller, C, von Knorring, M och Paul, A-S (2013c), *Ledning och styrning av hälso- och sjukvårdens arbete med patienters sjukskrivning, resultat från 2013 och jämförelse med 2007*, Karolinska Institutet, Stockholm.
- Andersson, M, Thulin, P (2008), *Globalisering, arbetskraftens rörlighet och produktivitet*. Underlagsrapport nr 23 till Globaliseringsrådet.
- Arbetsförmedlingen (2013a), *Insatser från vårdgivare i Arbetsförmedlingens uppdrag*, Skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet, Dokumentbet. Af-2013/134872, Regeringskansliets diarie-nummer A2013/3407/A.
- Arbetsförmedlingen (2013b), *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2013*.
- Arbetsförmedlingen (2014a), *Tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete 6b – Arbetslivsintroduktion*, Arbetsförmedlingens Återrapportering 2014.
- Arbetsförmedlingen (2014b), *Arbetsmarknadsrapport 2014*.
- Arbetsförmedlingen (2014c), *Var finns jobben? Bedömning för 2014 och en långsiktig utblick*.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2014), *Tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete*, rehabiliteringsinsatser i samarbete, Återrapportering 2014-08-01.
- Arbetslöshetskassornas Samorganisation (2008), *Historik över arbetslöshetsförsäkringen från 1885*, promemoria hämtad (2012-04-10) från www.samorg.org.
- Arbetslöshetskassornas Samorganisation (2010), *Förstagångsprövning – Ett handläggarstöd till arbetslöshetskassorna*.
- Arbetslöshetskassornas Samorganisation (2011), *Normalarbetstid – bakgrund och syfte. Konsekvenser om a-kassan inte längre skulle ha uppgift om den sökandes arbetade tid*, promemoria daterad 2011-01-25.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1992/93:AU17, *Vissa frågor om arbetslöshetsförsäkringen*.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1993/94:AU18, *Den fortsatta reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen*.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1993/94:AU26, *Den fortsatta reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen (förnyad behandling)*.

- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1993/94:AU6, *En allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1994/95:AU5, *Förändringar i arbetslöshetsersättningen*.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1996/97:AU13, *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2010/11:AU9, *Arbetslöshetsförsäkringen*.
- Arbetsmiljöverket (2012), *Anmälda arbetsskador 2011*.
- Arbetsmiljöverket (2013a), *Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2012*.
- Arbetsmiljöverket (2013b), *Belastning, genus och hälsa i arbetslivet*, Rapport 2013:9.
- Arbetsmiljöverket (2014a), *Arbetsorsakade besvär 2014, Arbetsmiljöstatistik Rapport 2014:4*.
- Arbetsmiljöverket (2014b), *Årsredovisning 2013*.
- Arbetsstadskommissionen (2012), *Förslag till en reformerad arbetsskadeförsäkring*.
- Ariely, D (2010), *Predictably Irrational*.
- Autor, D H, Katz L F, Kearney, M S (2006), *The Polarization of the U.S. Labor Market*, NBER.
- Bendz A (2004), *I välfärdsstatens hägn – Autonomi inom arbetslöshetsförsäkringen*, doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Bergendorff, S (2006), *Rehabilitering: ett långt lidandes historia*, Samtal om socialförsäkring nr 10, Socialförsäkringsutredningen, Stockholm.
- Burtles, G (2008), *The rising age at retirement in industrial countries*. CRR, Working paper 2008:6.
- Cahuc, P J & Zylberberg, A (2004), *Labor Economics*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Campolieti, M, Gunderson, M, Smith, J (2014), *The effect of vocational rehabilitation on the employment outcomes of disability insurance beneficiaries: new evidence from Canada*, IZA Journal of Labor Policy, vol. 3.

- Carling, K, Edin, P-A, Harkman A, Holmlund, B (1996), *Unemployment duration, unemployment benefits, and labor market programs in Sweden*, Journal of Public Economics, 59.
- Carlsson, M (2008), *Arbetskada – Samspelet mellan skadestånd och andra ersättningsordningar*.
- Congdon, W, Kling, J R, Mullainathan, S, (2011), *Policy and Choice: Public Finance through the Lens of Behavioral Economics*.
- CSN (2012), *Uppdrag att se över bestämmelserna om studiemedel under sjukdom*.
- Delmar, F, Folta, T, Wennberg, K (2008), *Dynamiken bland företagare, anställda och kombinatorer*, IFAU 2008:2.
- Direktiv 1997:90, *Arbetsgivarens åtgärds- och kostnadsansvar vid rehabilitering samt utformningen av försäkringen mot kostnader för sjuklön*.
- Direktiv 1999:44, *Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen*.
- Direktiv 2000:92, *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet*.
- Direktiv 2004:129, *Översyn av socialförsäkringarna*.
- Direktiv 2005:48, *Översyn av vissa delar av arbetsgivarens rehabiliteringsansvar*.
- Direktiv 2005:127, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om vissa delar av arbetsgivarens rehabiliteringsansvar*.
- Direktiv 2008:11, *Översyn av begreppen sjukdom och arbetsförmåga samt en enhetlig bedömning av arbetsförmåga*.
- Direktiv 2008:101, *Arbetsmiljöpolicitet kunskapsråd*.
- Direktiv 2009:91, *Elektroniska inkomstuppgifter per individ och månad*.
- Direktiv 2010:48, *Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet*.
- Direktiv 2011:40, *Tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04)*.
- Direktiv 2012:26, *Tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04)*.
- Direktiv 2012:90, *Tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S2010:04)*.

- Direktiv 2014:39, *Stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd.*
- Direktiv 2015:7, *Tilläggsdirektiv till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).*
- Ds A 1981:17, *Förslag till ändrade bidragssystem m.m. inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen.*
- Ds A 1987:4, *Arbetslöshetsförsäkringen – högsta dagpenning och finansiering, Delbetänkande från a-kassekommittén.*
- Ds 1994:81, *En Social Försäkring. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.*
- Ds 1999:19, *Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m.*
- Ds 1999:54, *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb.*
- Ds 1999:58, *Kontrakt för arbete.*
- Ds 2003:27, *Företags- och anställningsformer i förändring.*
- Ds 2008:16, *Arbetsmiljön och utanförskapet – en tankeram för den framtida arbetsmiljöpolitiken.*
- Ds 2008:61, *Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen.*
- Ds 2008:77, *Förbättrade och förenklade villkor i arbetslöshetsförsäkringen.*
- Ds 2009:21, *Bortom krisen – Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin, Globaliseringsrådets slutrapport.*
- Ds 2009:26 *Förbättringar i arbetslöshetsförsäkringen.*
- Ds 2011:18, *Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar.*
- Ds 2012:9, *Karenstid för egenföretagare, m.m.*
- Ds 2013:59, *Åtgärder inom aktivitetsstöder m.m.*
- Edebalk, P G (1996), *Välfärdsstaten träder fram*, Arkiv förlag.
- Edebalk, P G (2006), *Socialförsäkringar – hur det började. Försäkringskassan Analyserar 2006:5. Försäkringskassan.*
- Edebalk, P G (2008), *Staten, arbetsmarknadens parter och arbetslöshetsersättningarna 1945–1975*, Socialhögskolan Lunds universitet, Working-paper serien 2008:1.
- Edebalk, P G (2012), *Den svenska arbetslöshetsförsäkringen*, Socialhögskolan Lunds universitet, Working-paper serien 2012:1.

- Ekberg, K (2000), *Arbetslivsinriktad rehabilitering – synsätt och utvecklingsbehov*, Socialmedicinsk tidskrift, vol. 77.
- Ekberg, K (2009), *Faser i arbetslivsinriktad rehabilitering*, Socialmedicinsk tidskrift, vol. 86.
- Ekberg, K (red.) (2014), *Den relativa arbetsförmågan*, Studentlitteratur, Lund.
- Erici, B, Roth, N (1981), *Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935-1980*, Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO)
- Eriksson, R et al. (2007), *Ungdomar och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*, IFAU 2007:18.
- Eriksson, S, Rooth, D-O (2011), *Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment.*, IZA DP No. 6235.
- Eriksson S, P Johansson & S Langenskiöld (2012) “What is the right profile for getting a job? A stated choice experiment of the recruitment process”, Working paper 2012:13, IFAU.
- ESO 2009:1, *Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga*.
- Fernández-Macías, E, Hurley, J (2008), *More and Better Jobs: Patterns of Employment Expansion in Europe, The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, ERM Report 2008.
- Finanspolitiska rådet (2009), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådet 2009.
- Finanspolitiska rådet (2012), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådet 2012.
- Finanspolitiska rådet (2014), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådet 2014.
- Folksam (2010), *Vår trygghet 2010, Våra sociala rättigheter*.
- Fredriksson, P och Holmlund, B (2004), *Hur ser en optimal arbetslöshetsförsäkring ut?*, Ekonomisk debatt nr 4 2004.
- Frölich, M, Hesmati A, Lechner M (2004), *A Microeconomic Evaluation of Rehabilitation of Long-term Sickness in Sweden*, Journal of Applied Econometrics, vol. 19.
- Försäkringskassan (2001), *Försäkringskassans vägledning 2001:6 version 8 Tillfällig föräldrapenning*.

- Försäkringskassan (2003), *Försäkringskassans vägledning 2003:3 version 4 Närståendepenning*.
- Försäkringskassan (2004a), *Försäkringskassans vägledning 2004:5 Version 12 Sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*.
- Försäkringskassan (2004b), *Försäkringskassans vägledning 2004:9 version 12 Sjukersättning och aktivitetsersättning – rätten till ersättning, beräkning m.m.*
- Försäkringskassan (2005), *Sjukpenning och studiestöd, svar på regeringsuppdrag, dnr 97333-2005*.
- Försäkringskassan (2007), *Förstudie 1 Historisk inkomst som beräkningsgrund för dagersättning – en idéskiss, projektet Rätt Enkelt, Inkomstberäkning som grund för ersättning*.
- Försäkringskassan (2008), *Förstudie 2 Historisk inkomst som beräkningsgrund för dagersättning – en idéskiss*.
- Försäkringskassan (2009), *Försäkringskassans vägledning 2009:2 version 5 Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning vid arbetsmarknadspolitiska program*.
- Försäkringskassan (2010a), *Tidig bedömning – en analys av faktorer som påverkar tidpunkten för överlämnande av ärenden till LFC*.
- Försäkringskassan (2010b), *Hur försörjer man sig? – en kartläggning av personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen och inte anmält sig till Arbetsförmedlingen, dnr 037658-2010*.
- Försäkringskassan (2011a), *Försäkringskassans vägledning 2004:5 Sjukpenninggrundande inkomst – och årsarbetstid (version 8 och 9)*.
- Försäkringskassan (2011b), *Försäkringskassans vägledning 2011:1 version 1 Sjuklöneförmåner*.
- Försäkringskassan (2011c), *Varför finns det skillnader i bifallsfrekvenser inom arbetsskadeförsäkringen*.
- Försäkringskassan (2012), *Svar på uppdrag i regleringsbrev: Utvecklat samspel mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården samt andra aktörer i sjukskrivningsprocessen (delredovisning)*.
- Försäkringskassan (2013a), *Svar på regeringsuppdrag: Arbetsgivares insatser i rehabiliteringskedjan (del 2)*.

- Försäkringskassan (2013b), *Svar på uppdrag i regleringsbrev: Samlad redovisning avseende utvecklat samspel mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården samt andra aktörer i sjukskrivningsprocessen.*
- Försäkringskassan (2013c), *Kundundersökningen 2013.*
- Försäkringskassan (2013d), *Årsredovisning 2013.*
- Försäkringskassan (2013e), *Uppföljning av sjukförsäkringens utveckling Delredovisning 3 av regeringsuppdrag år 2013, dnr 3023-2013*
- Försäkringskassan (2014a), *Analys av sjukfrånvarons variation – väsentliga förklaringar av upp och nedgångar över tid, Socialförsäkringsrapport 2014:17.*
- Försäkringskassan (2014b), *Sjukfrånvarons utveckling delrapport 1 2014.*
- Försäkringskassan (2014c), *Sjukfrånvarons utveckling delrapport 2 2014.*
- Försäkringskassan (2014d), *Sjukpenning och samordnad rehabilitering. Vägledning 2004:2 version 21.*
- Försäkringskassan (2014e), *Uppföljning av finansiell samordning.*
- Försäkringskassan (2014f), *Beslutsunderlag och beslut i sjukpenning-ärenden, Rättsliga uppföljning 2014:2.*
- Försäkringskassan (2014g), *Hur upplevs kontakten med Försäkringskassan? Socialförsäkringsrapport 2014:10.*
- Försäkringskassan (2014h), *Socialförsäkringsrapport 2014:12.*
- Gabbay, M, Taylor L, Sheppard L, et al (2011), *NICE guidance on long-term sickness and incapacity*, British Journal of General Practice.
- Gartell, M, Jans, A-C, Persson, H (2007), *Utbildningens betydelse för flöden på arbetsmarknaden*, IFAU 2007:12.
- Gerner, U (2005), *De sjukskrivna i rehabiliteringsprocessen – hinder och möjligheter*, Rapport i socialt arbete nr 113, Stockholms universitet.
- Goos, M, Manning, A, Salomons, A (2009), *Job Polarization in Europe*, America Economic Review: Papers & Proceedings 9, 58–63; Europeiska kommissionen (2013) *Employment polarization and job quality in the crisis*. European Jobsmonitor.

- Handelsanställdas förbund (2012), *Utarbetad eller utbyttbar? Hur otrygga jobb påverkar arbetsmiljön i detaljhandeln*.
- Hartman, L, red. (2008) *Välfärd på deltid*.
- Hellners, T, Malmqvist, B (2010), *Förvaltningslagen med kommentarer*.
- Henrekson, M, Stenkula, M (2007), *Entreprenörskap*, SNS-förlag.
- Hesselius, P, Persson, M (2007): *Incitamentseffekter och Försäkringskassans kostnader av kollektivavtalade sjukförsäkringar*. IFAU Rapport 2007:16.
- Holmlund, B, Mörk, E, Palme, M, Östling, R (2014) *Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd*. Rapport från socialdemokraternas forskningskommission.
- Hägglund, P, Johansson, P, Laun, L (2014), *Insatserna inom rehabiliteringsgarantin och deras effekter på hälsa och sjukfrånvaro*, IFAU 2014:12.
- Hägglund, P, Thoursie Skogman, P (2010) *Rapport till Finanspolitiska rådet 2010:5*
- Högskoleverket (2007), *Studier – karriär – hälsa - en utvärdering av högskolornas arbete med studievägledning, karriärvägledning och studenthälsovård*, Rapport 2007:24 R.
- Högskoleverket (2010), *Högskoleverkets årsrapport 2010*, Rapport 2010:10.
- IAF (2009), *Arbetslöshetskassorna och systematisk internkontroll. IAF:s redovisning av regeringsuppdraget att granska arbetslöshetskassornas system och rutiner för internkontroll. IAF:s redovisning av regeringsuppdraget att följa upp 2008 års granskning av arbetslöshetskassornas informationssystem*, IAF 2009:15.
- IAF (2009a), *Kartläggning av arbetslöshetskassornas hantering av arbetsgivarintyget*, IAF:s PM 2009.
- IAF (2009b), *Arbets sökande med och utan ersättning*, IAF 2009:7.
- IAF (2010a), *Arbetsgivarintyget – analys och förslag till förändringar*, Rapport till regeringen enligt IAF:s regleringsbrev 2010, IAF 2010:5.
- IAF (2010b), *Arbetslöshetskassornas system och rutiner för internkontroll samt informationssäkerhet, uppföljning till regeringen*, IAF 2010:24.

- IAF (2010c), *Granskning av informationssäkerheten i arbetslöshetskassornas medlemssystem*, IAF 2010:4.
- IAF (2010d), *IAF:s regelsamling: Försäkringsbestämmelser, Avsnitt 7 – Normalarbetstid, dagsförtjänst och dagpenningens storlek*. Utgivningsdatum 2010-07-05.
- IAF (2011a), *Arbetslöshetsersättning i kombination med studier*, IAF 2011:16.
- IAF (2011b), *Årsredovisning 2011*.
- IAF (2012), *Underlag avseende bidrag till arbetslöshetskassor*, (dnr 2012/373).
- IAF (2013a), *Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen*, IAF 2013:2.
- IAF (2013b), *Konsekvensanalys av avgångs- eller omställningsersättningar och avgångsbidrag*, IAF 2013:24.
- IAF (2013c), *IAF:s årsredovisning 2013*.
- IAF (2013d), *Underlag avseende bidrag till arbetslöshetskassor*, IAF 2013:6.
- IAF (2014a), *Genomströmningstider för utbetald arbetslöshetsersättning*, IAF 2014:5.
- IAF (2014b), *Underlagspromemoria om det finansiella flödet i arbetslöshetsförsäkringen och IAF:s sanktioner mot arbetslöshetskassor*, underlagspromemoria till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- IAF (2014c), *Underlagspromemoria om regler för myndighetsutövning, intern styrning och kontroll samt hantering och överföring av personuppgifter hos arbetslöshetskassorna*, underlagspromemoria till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- IAF (2014d), *Arbetslöshetskassornas kontroller av arbetsgivarintyg*, IAF 2014:6.
- IAF (2014e), *Underlag avseende bidrag till arbetslöshetskassor*, IAF 2014:18.
- Institute for Work & Health (2004), *Workplace-based return-to-work interventions: A systematic review of the quantitative and qualitative literature*.
- ISF (2010a), *Samverkan inom socialförsäkringen: en sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*. Rapport 2010:2

- ISF (2010b), *Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna*, Rapport 2010:1.
- ISF (2011a), *Beslut om arbetsskada ur ett jämställdhetsperspektiv*, Rapport 2011:15.
- ISF (2011b), *Effekter av tidiga insatser för sjukskrivna*, Rapport 2011:17.
- ISF (2011c), *Uppföljning av sjukskrivningsmiljarden 2010*, Rapport 2011:13.
- ISF (2012a), *Early interventions and disability insurance: experience from a field experiment*, Working Paper 2012-1.
- ISF (2012b), *Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare*, Rapport 2012:8.
- ISF (2012c), *Arbetsgivare i små företag*. Rapport 2012:19
- ISF (2012d), *Stabilitet i sjukfrånvaron*. Rapport 2012:15
- ISF (2013a), *När sjukpenning nekas*, Rapport 2013:1.
- ISF (2013b), *Sju dagars karens i sjukförsäkringen för egenföretagare*, Rapport 2013:10.
- ISF (2013c), Remissyttrande SOU 2012:92. (Dnr A2013/178/A).
- ISF (2013d), *Sjukskrivningsmiljarden. Landstingens syn på ekonomiska incitament för att påverka sjukfrånvaron*. Rapport 2013:11
- ISF (2014a), *Leder utredning av sjukskrivna till ökad återgång i arbete?*, Rapport 2014:21.
- ISF (2014b), *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*, Rapport 2014:4.
- ISF (2014c) *Sjukfrånvaro och psykiatriska diagnoser*, Rapport 2014:22
- ISF (2014d) *Vårdvalets effekter på sjukskrivningar*. Rapport 2014:17
- ITPS (2006) *Företagsdynamik och tillväxt – en kartläggning och analys av företagsdynamik och arbetsproduktivitetstillväxt i Sverige* (A2006:016)
- Johansson, P, Palme M (2005), *Moral Hazard and sickness Insurance*, Journal of Public Economics, 89.
- JO-beslut den 16 juli 2010 i ärende med diarienummer 5600-2009.
- JO-beslut den 20 december 2002 i ärende med diarienummer 448-2000.

- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2004/05.
- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2005/06.
- Jönsson, L, Palme, M, Svensson I (2012), *Disability Insurance, Population Health, and Employment in Sweden*, in David A. Wise (ed.), *Social Security Programs and Retirement around the World: Historical Trends in Insurance Participation and Reforms*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kahneman, D (2013), *Tänka, snabbt och långsamt*.
- Kammarrätten i Göteborg (2013), Remissyttrande SOU 2012:92. (Dnr A2013/178/A).
- Konjunkturinstitutet (2013), *Lönebildningsrapporten 2013*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU3, *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och studiestödet*.
- Kroft, K, Lange, F, Notowidigdo M J (2012), *Duration Dependence and Labor Market Conditions: Theory and Evidence from a Field Experiment*, NBER WP 18387.
- Leicester, A, Levell, P, Rasul, I (2013), *Tax and benefit policy: insights from behavioural economics*.
- Ljungvist, L, Sargent T J (1998), *The European unemployment dilemma*, The journal of political economy, Vol 106, issue 3.
- LO (2012), *Lägstlöner och månadslöner inom LO-förbunden år 2010–2011. Lägstlön år 2011 och genomsnittlig månadslön år 2010 för 24 av LO-förbundens avtalsområden*. Sammanställt av LO februari 2012.
- LO (2014), *Heltidsstuderande arbetslösa – vilka är de och varför har de blivit fler?*, Landsorganisationen i Sverige.
- Långtidsutredningen (2008a), SOU 2008:105 Huvudbetänkande.
- Långtidsutredningen (2008b), *Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik*, Bilaga 7. SOU 2008:21 Permanent förändring, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik.
- Långtidsutredningen (2008c), Eliasson, K, Westerlund, O och Åström, J., *Flyttning och pendling i Sverige*, Bilaga 8 till Långtidsutredningen.
- Långtidsutredningen (2011a) SOU 2011:11 Huvudbetänkande

- Långtidsutredningen (2011b), *Deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige*, Bilaga 10 till LU2011.
- Långtidsutredningen, (2011c), *Arbetsmarknadseffekter av arbetslöshetsförsäkringens utformning*, Bilaga 9 till LU 2011.
- MacEachen, E, Kosny, A, Ferrier, S, Chambers, L (2010), *The "toxic dose" of system problems: why some injured workers don't return to work as expected*, J Occup Rehabil, vol. 20.
- Magnusson, L (2014), *Mästarens återkomst*, dialogos förlag 2014.
- Mannelqvist, R (2003), *Samband i sjukförsäkringen*. Iustus förlag.
- Markussen, S, Røed K (2014), *The Impacts of Vocational Rehabilitation*, Discussion Paper No. 7892, IZA, Bonn.
- Medlingsinstitutet (2011A), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2011*, Medlingsinstitutets årsrapport.
- Medlingsinstitutet (2011B), *Medlingsinstitutets årsrapport – Avtalsrörelsen och lönebildningen 2010*.
- Mellander, E (1999), *Varför har efterfrågan fallit på lågutbildad arbetskraft i svensk tillverkningsindustri?* IFAU 1999:8.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009), *Samhällsviktig verksamhet*, Faktablad.
- Myndigheten för vårdanalys (2013a), *Utvärdering av handlingsplanen PRIO psykisk ohälsa*.
- Myndigheten för vårdanalys (2013b), *Ur led är tiden. Fyra utvecklingsområden för en mer effektiv användning av läkares tid och kompetens*.
- Mörk, E (2011), *Från försörjningsstöd till arbete – hur kan vägen underlättas?* IFAU 2011:6.
- National Institute for Health and Care Excellence (2009), *Quick reference guide: Long-term sickness absence and incapacity for work*.
- Nial, H (1934), *Om klanderbara och ogiltiga bolagsstämmobeslut*.
- Nilsson, I, Wadeskog A (2008), *Den osynliga och diffusa rehabiliteringspotentialen*, underlagsrapport till Statskontoret (2008) Effekter av FINSAM?
- Nordlund, M, Strandh, M (2014) *Selektivitet bland arbetslösa*, IFAU 2014:21.

- OECD (2009), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. SWEDEN: Will the recent reforms make it?*
- OECD (2009), *Thematic Review on Sickness Disability and Work.*
- OECD (2013), *Employment Outlook.*
- Olli Segendorf, Å (2003), *Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II*, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering rapport 2003:9.
- Oskarsson, M, (2013) *Kampen om socialförsäkringarna*, SOM-institutet.
- Oskarsson, M (2014), *Välfärdsopinion*, SOM-institutet.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011a), *Administrativt betungande problem i arbetslöshetsförsäkringen*, Underlagspromemoria från Arbetslöshetskassornas samorganisation.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011e), *Studerande och socialförsäkringen*, Sveriges förenade studentkårer, Underlagsrapport nr 1 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011b), *Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under 2000-talet*, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, Underlagsrapport nr 2 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011c), Svallfors, S, *Trygg, stöttande tillitsfull?* Underlagsrapport 4 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011d), *Arbetslivs-inriktad rehabilitering*, Johansson, P, Aydin E, Bergendorf, S, Granqvist, N, Josephson, M, Underlagsrapport nr 7 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012b), *En alternativ arbetsskadeförsäkring*, Sjögren Lindquist, G, Wadensjö, E, Underlagsrapport 8 till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012c), *Ekonomiska incitament inom arbetslöshets- och sjukförsäkringarna*, Skogman Thoursie, P, Underlagsrapport 9 till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012d), *Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010*, Palme J, Ferrarini T, Nelson K, Sjöberg O, Underlagsrapport 10 till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012e), *One-stop shops i Europa*, Minas R, Underlagsrapport nr 11 till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2013), *Vid arbetslivets gränser: Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*, Le Grand, C, Szulkin, R, Tåhlin, M, Underlagsrapport 12 till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2013b) *Den låga rörligheten mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen*. Underlagsrapport nr 15 till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012a), *Underlagspromemoria om andelen öppet arbetslösa och deltagare i program som får ersättning*, Jansson Dahlén F, Arbetsförmedlingen.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2014a), Wennemo I, *Omställningsavtalens ökade roll på svensk arbetsmarknad* Underlagspromemoria till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2014b), *Deltidsarbetslöshetsförsäkring*, Ek-Spector, S, Underlagspromemoria till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Petersson, E, Hensing, G (2009), *Återgång till arbete. En kunskaps-sammanställning om metoder och strategier för att underlätta återgång till arbete*.
- Pettersson Lidbom, P, Skogman Thoursie, P (2013), *Temporary Disability Insurance and Labour Supply, Evidens from a Natural experiment*, Scandinavian Journal of Economics.
- RAR 2002:2, *Riksförsäkringsverkets allmänna råd om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*.
- Regeringens proposition (1901:39) om lag angående ersättning för skada till följd av olycksfall i arbete.

- Regeringens proposition (1916:111) om yrkesskadeförsäkring.
- Regeringens proposition (1929:84) om lag om försäkring för vissa yrkessjukdomar
- Regeringens proposition (1954:60) om förslag till lag om yrkesskadeförsäkring
- Regeringens proposition (1971:30), Förvaltningsrättsreform: omorganisation av förvaltningsrättskipningen, förvaltningslag, förvaltningsprocesslag, m.m. del 2 (motiv).
- Regeringens proposition (1972:108) med förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring, m.m.
- Regeringens proposition (1973:46) angående utformningen av beskattad sjukpenning, m.m.
- Regeringens proposition (1973:56) med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m.
- Regeringens proposition (1974:14) angående studiesocialt stöd.
- Regeringens proposition (1974:184) angående finansiering av sjukförsäkring för studerande m.m.
- Regeringens proposition (1975/76:197) med förslag till lag om arbetsskadeförsäkring.
- Regeringens proposition (1981/82:139) om ändrade bidragsregler inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen m.m.
- Regeringens proposition (1983/84:126) om ändringar i det kontanta arbetsmarknadsstödet m.m.
- Regeringens proposition (1983/84:127) om förbättrad studiehjälp och vissa sjukförsäkringsfrågor.
- Regeringens proposition (1985/86:100) med förslag till statsbudget för budgetåret 1986/87.
- Regeringens proposition (1985/86:80) om ny förvaltningslag.
- Regeringens proposition (1985/86:150) kompletteringsproposition
- Regeringens proposition (1986/87:69) om förbättrad kompensation vid korttidssjukdom och vid tillfällig vård av barn.
- Regeringens proposition (1987/88:114) med förslag till ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring, m.m.
- Regeringens proposition (1990/91:140) Arbetsmiljö och rehabilitering.

- Regeringens proposition (1990/91:141) om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.
- Regeringens proposition (1990/91:160) om ändringar i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring, m.m.
- Regeringens proposition (1990/91:54) om kvarvarande frågor i reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen, m.m.
- Regeringens proposition (1990/91:59) om vissa ändringar i sjukförsäkringen m.m.
- Regeringens proposition (1991/92:238), Inriktningen av den ekonomiska politiken.
- Regeringens proposition (1992/93:100), bilaga 11
- Regeringens proposition (1992/93:150), bilaga 8
- Regeringens proposition (1993/94:59), Vissa sjukförsäkringsfrågor.
- Regeringens proposition (1993/94:80) En allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring
- Regeringens proposition (1993/94:209) Den fortsatta reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen
- Regeringens proposition (1993/94:99) om en ny mervärdesskattelag
- Regeringens proposition (1994/95:100) Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96
- Regeringens proposition (1994/95:99), Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen, samt Betänkande 1994/95:AU5.
- Regeringens proposition (1995/96:25) En politik för arbete, trygghet och utveckling
- Regeringens proposition (1995/96:150) Ekonomisk vårproposition
- Regeringens proposition (1995/96:222), Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000 m.m.
- Regeringens proposition (1996/97:107), En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.
- Regeringens proposition (1998/99:119), Socialförsäkringens personkrets.
- Regeringens proposition (1998/99:130), Ny bokföringslag m.m.
- Regeringens proposition (1999/2000:139), En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring.

- Regeringens proposition (1999/2000:98), Förnyad arbetsmarknads-
politik för delaktighet och tillväxt.
- Regeringens proposition (2000/01:100) 2001 års ekonomiska
vårproposition
- Regeringens proposition (2000/01:129), Ökat informationsutbyte
mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studie-
stödet.
- Regeringens proposition (2000/01:96), Sjukersättning och aktivitets-
ersättning i stället för förtidspension.
- Regeringens proposition (2001/02:1) Budgetproposition för 2002
- Regeringens proposition (2001/02:151) Tillsynen över arbets-
löshetsförsäkringen
- Regeringens proposition (2002/03:100). Ekonomisk vår-
proposition.
- Regeringens proposition (2002/03:44), Arbetsmarknadspolitiken
förstärks.
- Regeringens proposition (2002/03:89), Förändringar inom sjuk-
försäkringen för ökad hälsa i arbetslivet.
- Regeringens proposition (2003/04:62) Avgift till den komplet-
terande arbetslöshetskassan
- Regeringens proposition (2004/05:108), Vissa frågor om sjukpen-
ninggrundande inkomst och livränta.
- Regeringens proposition (2004/05:21), Drivkrafter för minskad
sjukfrånvaro.
- Regeringens proposition (2005/06:142), Höjt inkomsttak vid beräk-
ning av sjukpenninggrundande inkomst och höjd lägstanivå för
hel föräldrapenning.
- Regeringens proposition (2005/06:118), Vissa ändringar av
Europolkonventionen och Schengenkonventionen
- Regeringens proposition (2005/07:59), Vissa sjukförsäkringsfrågor
m.m.
- Regeringens proposition (2006/07:1). Budgetproposition för 2007
- Regeringens proposition (2006/07:15), En arbetslöshetsförsäkring
- Regeringens proposition 2006/07:59, Vissa sjukförsäkringsfrågor
m.m.

- Regeringens proposition (2006/07:89), Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.
- Regeringens proposition (2007/08:01). Budgetproposition för 2008.
- Regeringens proposition (2007/08:118), En effektivare arbetslöshetsförsäkring.
- Regeringens proposition (2007/08:136), En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete.
- Regeringens proposition (2007/08:160), Utökat elektroniskt informationsutbyte.
- Regeringens proposition (2008/09:1). Budgetproposition för 2009.
- Regeringens proposition (2008/09:127) Förbättrade och förenklade villkor i arbetslöshetsförsäkringen, m.m.
- Regeringens proposition (2009/10:165) Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.
- Regeringens proposition (2009/10:67), Stärkt ställning för patienten – vårdgaranti, fast vårdkontakt och förnyad medicinsk bedömning.
- Regeringens proposition (2009/2010:120), Trygghetssystemen för företagare.
- Regeringens proposition (2009/2010:80), En reformerad grundlag.
- Regeringens proposition (2010/11:01). Budgetproposition för 2011.
- Regeringens proposition (2010/11:78), Vissa frågor om kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering.
- Regeringens proposition (2012/13:01). Budgetproposition för 2013.
- Regeringens proposition (2012/13:12), Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.
- Regeringens proposition (2012/13:30) Forskning och innovation
- Regeringens proposition (2012/13:143), Effektivare sanktioner för arbetsmiljö och arbetstidsreglerna.
- Regeringens proposition (2013/14:01). Budgetproposition för 2014.

- Regeringens proposition (2014/15:01). Budgetproposition för 2015.
- Regeringens skrivelse (2009/10:248), En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan 2010–2015.
- Riksdagsskrivelse (2010/11:279).
- Riksförsäkringsverket (1989), *Sjukpenningförsäkring för egenföretagare – utredning och förslag (RFV Anser 1989:5)*.
- Riksförsäkringsverket (1992), *Översyn av reglerna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) (RFV Anser 1992:4)*.
- Riksförsäkringsverket (1999), *Socialförsäkringsboken 1999*.
- Riksrevisionen (2007), *Försäkringskassans hantering av arbetsskade-försäkringen, RiR 2007:32*.
- Riksrevisionen (2010), *Mer försäkringslik allmän försäkring – hur påverkas effektiviteten? Promemoria Dnr 31 2008 0837*.
- Riksrevisionen (2010b), *En förändrad sjukskrivningsprocess RiR 2010:9*.
- Riksrevisionen (2011), *Riksrevisorernas årliga rapport 2011*.
- Riksrevisionen (2014) 2014:20
- Riksrevisionsverket (1994), *Att återupprätta – om försäkringskassornas rehabiliteringsverksamhet (RRV 1994:18)*.
- Rothstein, B (2011), *Creating a Sustainable Solidaristic Society: A Manual*.
- Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.
- Røed K, E Fevang & S Markussen, “The Sick Pay Trap”, *Journal of Labor Economics*, VOL. 32, NO. 2 (2014).
- Saco (2011), *Tryggare kan alla vara. Socialförsäkringar för studenten*, Noleryd, M.
- Saco studentråd (2012), *Rätt jobb, inte ett jobb*, Hansson, L.
- SBU-rapport (2012) Nr 210, *Arbetets betydelse för uppkomst av besvär och sjukdomar - Nacken och övre rörelseapparaten*.
- SBU-rapport (2013) Nr 216, *Arbetsmiljöns betydelse för sömnstörningar*.
- SBU-rapport (2014a) Nr 223, *Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom*.

- SBU-rapport (2014b) Nr 227, *Arbetsmiljöns betydelse för ryggproblem*.
- SCB (2009) Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden. Integration: Rapport 2.
- SCB (2011), *De äldres återkomst till arbetsmarknaden – ett långsiktigt perspektiv*, Wadensjö, E (2011), SCB 2011:3.
- SCB (2013a), *Sveriges framtida befolkning. Sysselsättningsprognos 2013*.
- SCB (2013b), *Utbildningsstatistisk årsbok*.
- SCB (2014a), *Befolkningens utbildning 2013*, sammanställd på Migrationsinfo.se
- SCB (2014b), *Befolkningsprognos 2014*.
- Sifo (2014): *Svenska myndigheters anseende 2014*.
- Sjögren Lindquist, G, Wadensjö, E (2005), *Inte bara socialförsäkringar: kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall ESS 2005:2*
- Sjögren Lindquist, G, Wadensjö, E (2008), *Dags för en ny arbets-skadeförsäkring*, SNS.
- Sjögren Lindquist, G, Wadensjö, E (2010), *Samhällsekonomiska kostnader för arbetsmiljöproblemet*, Arbetsmiljöverket (2010:2).
- Sjögren Lindquist, G, Wadensjö, E (2011), *Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet*, ESO, 2011:4.
- Sjögren Lindquist, G, (2013): *Omfördelning i arbetsskadeförsäkringen*.
- Skatteverket (2008), *Månadsuppgift och skattedeclaration*.
- Skatteverket (2014), Budget för Skatteverket 2014, bilaga 1.
- Sveriges kommuner och landsting (2010), *Framtidens utmaningar. Välfärdens långsiktiga finansiering*.
- Sveriges kommuner och landsting (2011) *Här finns Sveriges viktigaste jobb*
- Socialförsäkringsutredningen (2005a), *Vad är försäkring?*, Samtal om socialförsäkring Nr 1.
- Socialförsäkringsutredningen (2005b), *Företagshälsovård på tre ben*, Samtal om socialförsäkring Nr 11.

- Socialförsäkringsutredningen (2007), *Nya siffror om socialförsäkringarna*, Samtal om socialförsäkring Nr 14.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU1, Allmänna motioner om socialavgifter.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2010/11:SfU11, Vissa ändringar i sjukförsäkringen.
- Socialstyrelsen (2012a), *Uppföljning av ändring i hälso- och sjukvårdslagen gällande fast vårdkontakt m.m. Slutrapport 2012*.
- Socialstyrelsen (2012b), *Vårdgaranti och kömiljard – uppföljning 2009–2011*.
- Socialstyrelsen (2012c), *Försäkringsmedicinskt beslutsstöd – vägledning vid sjukskrivning. Reviderad 2012*.
- Socialstyrelsen (2013), *Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2013), *Folkhälsan i Sverige. Årsrapport 2013*.
- SOU 1922:59, *Socialförsäkringskommitténs betänkande och förslag angående offentlig arbetsförmedling och statsbidrag till arbetslöshetskassor*.
- SOU 1928:9, *1926 års arbetslöshetsakkunniga betänkande och förslag angående arbetslöshetsförsäkring, arbetsförmedling och reservarbeten*.
- SOU 1948:39, *Socialvårdskommitténs betänkande XVI – utredning och förslag angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*.
- SOU 1951:25, *Socialvårdskommisionens betänkande*.
- SOU 1955:27, *Förslag till ny förordning om erkända arbetslöshetskassor m.m. 1951 års utredning om arbetslöshetsförsäkringen*.
- SOU 1963:40, *Arbetslöshetsförsäkringen, betänkande utgivet av 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning*.
- SOU 1971:42, *Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet, betänkande av KSA-utredningen*.
- SOU 1972:60, *Beskattade förmåner vid sjukdom och arbetslöshet m.m. Betänkande från Sjukpenningutredningen*.
- SOU 1975:84, *Yrkesskadeförsäkringskommitténs huvudbetänkande Ersättning vid arbetsskada*.
- SOU 1978:45, *Allmän arbetslöshetsförsäkring*.

- SOU 1979:94, *En allmän socialförsäkring – modell och riktlinjer, betänkande av Socialpolitiska samordningsutredningen.*
- SOU 1981:22, *Sjukersättningsfrågor. Betänkande av sjukpenningkommittén.*
- SOU 1985:54, *Översyn av arbetsskadeförsäkringen.*
- SOU 1987:56, *Ekonomiskt stöd till arbetslösa – översyn av vissa villkor, betänkande av a-kassekommittén.*
- SOU 1988:41, *Rehabiliteringsrådets betänkande.*
- SOU 1991:57, *Arbetslöshetsförsäkringen – finansieringssystemet, betänkande av ALFI-utredningen.*
- SOU 1993:52, *Ersättning vid arbetslöshet, betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring.*
- SOU 1994:129, *Företagares arbetslöshetsersättning, betänkande av utredningen om företagares arbetslöshetsersättning.*
- SOU 1995:149, *Försäkringsskydd vid sjukdom. Delbetänkande av sjuk- och arbetsskadekommittén.*
- SOU 1996:85, *Jönsson, E, En kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet: betänkande från en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet.*
- SOU 1996:113, *En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Slutbetänkande av Sjuk- och arbetsskadekommittén.*
- SOU 1996:150, *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. Slutbetänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning, ARBOM.*
- SOU 1997:85, *Förmån efter inkomst, Samordnat inkomstbegrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst.*
- SOU 1998:104, *Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar.*
- SOU 1999:27, *Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen.*
- SOU 2000:78, *Rehabilitering till arbete en reform med individen i centrum, Utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.*
- SOU 2002:5, *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet.*

- SOU 2003:130 *Studierande och trygghetssystemen, betänkande av Studiesociala utredningen.*
- SOU 2003:50, *Ett vägval för framtidens sjukpenningsskydd. Bygga ut eller bygga om?* Bilaga till SOU 2003:50, delrapport med remissammanställning.
- SOU 2003:50, *Sjukpenninggrundande inkomst Skydd och anpassning.* Slutbetänkande från utredningen om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst – SGI-utredningen.
- SOU 2004:113, *Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder,* Företagshälsovårdsutredningen.
- SOU 2005:81 *Källan till en chans.*
- SOU 2006:86, *Mera försäkring och mera arbete.*
- SOU 2008:54, *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring,* Delbetänkande av 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.
- SOU 2008:74, *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen,* Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.
- SOU 2008:89, *Trygghetssystemen för företagare,* betänkande av utredningen om trygghetssystemen för företagare.
- SOU 2009:28, *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt,* betänkande av Studiesociala kommittén.
- SOU 2009:49, *Bättre samverkan.*
- SOU 2009:68 *Lag om stöd och skydd för barn och unga*
- SOU 2009:89, *Gränslandet mellan sjukdom och arbete.*
- SOU 2009:93, *Inkluderande arbetsliv,* Arbetsmiljöpolutiska kunskapsrådet.
- SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag.* Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.
- SOU 2011:35, *Bättre insatser vid missbruk och beroende,* Individ, kunskapen och ansvaret.
- SOU 2011:40, *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt.* Betänkande av Månadsuppgiftsutredningen.
- SOU 2011:52, *Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen,* betänkande av utredningen om uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen.

- SOU 2011:74, *I gränslandet*, delbetänkande av socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2012:28, *Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre*.
- SOU 2012:31, *Sänkta trösklar, högt i tak – Arbete, utveckling, trygghet*.
- SOU 2012:47, *Harmoniserat inkomstbegrepp*, delbetänkande av Socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2012:92, *Arbetshjälpmedel och försäkringskydd för arbete på lika villkor*, FunkA-utredningen.
- SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, Pensionsåldersutredningen.
- SOU 2013:64 *Pensionärens och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen*, delbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2013:74, *Unga som varken arbetar eller studerar – i övergången mellan skola och arbetsliv*.
- SOU 2014:62, *Förbättrat förhandsbeskedsinstitut*.
- SOU 2014:55, *Inhyrning och företrädesrätt till återanställning*.
- SOU 2014:81, *Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden*.
- Statskontoret (2008a), *Effekter av FINSAM?*
- Statskontoret (2008b), *Fyra år med FINSAM*.
- Sveriges förenade studentkårer (2014), *#heltsjukt*.
- TCO (2013), *A-kassan och arbetslösheten del 1*, Zettergren, G, TCO, 2013:02.
- TCO (2014), *A-kassan och arbetslösheten del 2*, Zettergren, G, TCO, 2014:5.
- Thaler, R H , Sunstein, C R (2008): *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*.
- Tillväxtverket (2010), *Det bortglömda företagandet – hur många företagare finns det i Sverige?*
- Waddell, G et al (2008), *Vocational rehabilitation: What works, for whom, and when?*
- VINNOVA (2010), *Arbetsgivningar: samverkan, stöd, rörlighet och rehabilitering. En programuppföljning*, VR 2010:01.

- Västerbottens läns landsting (2013), ReKoord-projektet, *Nationell utvärdering av koordinatorsfunktionen inom sjukskrivnings- och rehabiliteringsområdet*.
- Åberg, R (2013), *Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppkvalificering eller jobbpolarisering?* Ekonomisk debatt.
- Örneelius, K (2009), *Ersättning vid arbetslöshet – mer än a-kassa*, Institutet för Privatekonomi, Swedbank och Sparbankerna.
- Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting om en kvalitetssäker och effektiv sjukskrivningsprocess 2014–2015 (SKL Dnr 13/7366).

Elektroniska källor

Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO)

<http://www.samorg.org>

Ekonomistyrningsverket

<http://www.esv.se/>

Försäkringskassan

<http://www.forsakringskassan.se>

IAF

<http://www.iaf.se/>

Kela

<http://www.kela.fi/>

Medlingsinstitutet

<http://medlingsinstitutet.se/>

Socialstyrelsen

<http://www.socialstyrelsen.se>

Statistiska centralbyrån

<http://www.scb.se/>

<http://www.tk.de/>

Norska regeringen

<http://www.regjeringen.no/en/>

Kommittédirektiv 2010:48

Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2010

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet. Kommittén ska överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. De förändringar som kan bli aktuella ska även bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed långsiktigt hållbara statsfinanser.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska belysas. Även samspelet mellan dessa försäkringar och ekonomiskt bistånd och aktivitetsstöd ska klargöras. Dessutom ska samspelet mellan de allmänna, de kollektivavtalade och de privata försäkringarna belysas. Kommittén ska även analysera och pröva möjligheterna att utveckla samhällets stöd för återgång i arbete eller studier.

Som utgångspunkt för kommitténs arbete gäller att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska ge god ekonomisk trygghet och utformas så att arbetslinjen understöds. Båda försäkringarna ska även i fortsättningen ha karaktär av omställningsförsäkringar, samtidigt som den som har en permanent avsaknad av arbetsförmåga ska ha en tryggad inkomst, som i dag. Försäkringarna ska ha en principiell uppbyggnad som medför att det alltid ska löna sig att arbeta. Sjukförsäkringen ska även i fortsättningen vara allmän och obligatorisk. Kommittén ska i sitt arbete ta sin utgångspunkt i de reformer regeringen genomfört inom sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det är centralt att försäkringarna är transpa-

renta med tydliga tidsgränser för att alla aktörer kring individen ska kunna ge ett gott stöd för återgång till arbete.

Kommitténs arbete ska slutredovisas i sin helhet senast den 15 maj 2013.

Bakgrund

Alla som arbetar riskerar att under kortare eller längre perioder drabbas av sjukdom eller arbetslöshet. Därför behövs trygghets-system av olika slag, både offentliga och andra. I de offentliga systemen utgör sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen viktiga delar av denna trygghet. För personer som inte har kvalificerat sig för dessa försäkringar och som inte kan försörja sig på annat sätt finns rätten till kommunalt ekonomiskt bistånd.

Utgifterna för de båda försäkringarna utgör en stor del av de offentliga utgifterna. Det är därför viktigt att de är ekonomiskt hållbara på lång sikt, både i goda och dåliga tider.

I Sverige ökar medellivslängden. Detta är naturligtvis en positiv utveckling men den innebär samtidigt att befolkningen kommer att bestå av relativt sett färre personer i arbetsför ålder. Den demografiska utvecklingen ökar därför i hög grad belastningen på de offentliga finanserna.

Ett problem är att alltför många av den arbetsföra befolkningen står utanför arbetsmarknaden på grund av hälsoproblem eller arbetslöshet. Detta medför att den ekonomiska politiken även i fortsättningen måste vara inriktad på att stimulera arbetskraftsutbudet och öka sysselsättningen.

Nivån på sjukfrånvaron och arbetslösheten påverkas av hur försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet utformas. Dessa försäkringar påverkar även arbetsmarknadens funktionssätt, lönebildningen och prisutvecklingen. Förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen kan därigenom förändras.

Sjukfrånvaron har minskat väsentligt under de senaste åren. Trots detta står fortfarande många människor utanför arbetsmarknaden på grund av hälsoproblem. Dessutom kan strukturomvandling eller en vikande internationell eller nationell konjunktur leda till ökad arbetslöshet.

Arbetsmarknaden har ändrat karaktär. Den som förvärvsarbetar har tidigare varit antingen löntagare eller företagare, i regel med heltidsarbete. Numera har det dock blivit allt vanligare med växling mellan olika anställningsformer och företagsformer samt med kombinationer av dessa former.

Regeringens reformer inom sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken 2007–2010 har genomförts mot bakgrund av dessa förhållanden. Det övergripande syftet med dessa reformer är att stärka möjligheterna och drivkrafterna att försörja sig genom eget arbete.

Nuvarande trygghetssystem vid sjukdom och arbetslöshet

Sjukförsäkringen

En sjukförsäkringsreform genomfördes under 2008. En rehabiliteringskedja med fasta tidpunkter för prövning av arbetsförmågan gäller fr.o.m. den 1 juli 2008. För att kunna uppmärksamma sjukfall som riskerar att bli långvariga ska Försäkringskassan senast efter tre respektive sex månader pröva om den sjukskrivne kan återvända till andra arbetsuppgifter hos arbetsgivaren eller på övriga arbetsmarknaden. Den försäkrade har ett eget ansvar att försöka komma tillbaka till arbete, men ska också kunna räkna med stöd att klara detta, bl.a. från Arbetsförmedlingen. För att stärka drivkrafterna att återgå till arbete och undvika passiviserande långa sjukskrivningsperioder kan sjukpenning betalas ut i högst tolv månader med nivån 80 procent. För försäkrade som lider av allvarliga sjukdomar finns dock ingen begränsning av antalet dagar med sjukpenning på denna nivå. Om arbetsförmågan fortfarande är nedsatt efter 12 månader, kan förlängd sjukpenning med nivån 75 procent beviljas som längst i arton månader. I vissa undantagsfall kan sjukpenning betalas ut för ytterligare dagar.

Utöver åtgärder från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för att stödja sjukskrivna att återgå till arbete innehåller sjukförsäkringsreformen även en rehabiliteringsgaranti för medicinsk rehabilitering. Dessutom har ett statsbidrag införts för företagshälsovårdsenheter som har en särskild inriktning mot att stärka den anställdes möjligheter att återgå i arbete.

Personer som inte kan få ytterligare dagar med sjukpenning erbjuds möjlighet att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetslivsintroduktionen. Inom programmet kartläggs individens behov av rehabilitering. Det finns möjligheter att gå vidare till andra program inom Arbetsförmedlingen, t.ex. inom jobb- och utvecklingsgarantin. Personer som efter avslutat introduktionsprogram saknar arbetsförmåga och inte kan delta i fortsatta arbetsmarknadspolitiska insatser kan påbörja en ny sjukperiod.

Vid en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan kan sjukersättning (tidigare förtidspension) beviljas. Sjukersättning lämnas till försäkrade i åldrarna 30–64 år. Försäkrade i åldrarna 19–29 år kan beviljas aktivitetsersättning om arbetsförmågan är nedsatt under minst ett år. Aktivitetsersättning är tidsbegränsad till längst tre år i taget.

Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas till den som uppfyller ett arbetsvillkor men som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller vars tid som medlem är kortare än tolv månader. Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas till den som uppfyller ett arbetsvillkor och som varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst tolv månader. För både grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen gäller att grundvillkoren ska vara uppfyllda, vilket bl.a. innebär att personen ska vara arbetslös, anmäld hos Arbetsförmedlingen och beredd att ta erbjudet lämpligt arbete. Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare.

En arbetslöshetskassa ska ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader samt betalningen av finansieringsavgift och arbetslöshetsavgift. Dessa avgifter ska kassan betala in till staten. Nivån på dessa avgifter är beroende av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan och kassans utbetalningar av inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. För en person som är arbetslös och som har fått arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller viss socialförsäkringersättning betalas inte någon arbetslöshetsavgift om personen inte

har haft någon inkomst av arbete under den månad som avgiften skulle avse.

Arbetslöshetsförsäkringen hanteras av ett antal ekonomiska föreningar (arbetslöshetskassor), som utgör privaträttsliga subjekt, och som försäkrar förvärvsarbetande inom i stort sett alla yrken och branscher, både företagare och anställda. För närvarande finns 32 arbetslöshetskassor. Medlemskapet i en arbetslöshetskassa är frivilligt och öppet för alla som kan styrka ett arbete inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. En av dessa kassor är Alfa-kassan som är öppen för alla förvärvsarbetande. Alfa-kassan lämnar inkomstrelaterad ersättning till den som är ansluten till kassan och grundbelopp till den som inte är med i någon arbetslöshetskassa. Aktivitetsstöd utbetalas från Försäkringskassan till en person som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Om personen uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning beräknas aktivitetsstödet på ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen. Om personen inte har rätt till arbetslöshetsersättning får personen en lägsta nivå av aktivitetsstöd. Dagar med aktivitetsstöd samordnas med dagpenning enligt arbetslöshetsförsäkringen.

Det ekonomiska biståndet

Det kommunala ekonomiska biståndet är avsett att vara ett yttersta skyddsnet för personer med tillfälliga försörjningsproblem. Biståndet ska garantera en skälig levnadsnivå. Rätten till bistånd regleras i socialtjänstlagen och prövas i varje enskilt fall. Storleken på ett beviljat bistånd är kopplad till hushållets försörjningsbörda. För att bli beviljad ekonomiskt bistånd ska en person så gott som helt ha avyttrat sina ekonomiska tillgångar, såväl de egna som de som finns i det hushåll som personen lever i. Målet med socialtjänstens biståndsinsatser är att den enskilde så snabbt som möjligt ska försörja sig själv.

Allmänt om försäkringsmässighet

En allmän försäkring har ambitionen att utjämna avgifterna mellan personer med olika risker, s.k. riskgruppsutjämning. Alla personer betalar i princip samma avgift som andel av inkomsten och får i regel en ersättning som motsvarar samma andel av inkomsten. Det innebär att personer med låg risk för sjukdom eller arbetslöshet kommer att subventionera personer med hög risk. Grundtanken är att inte någon ska nekas försäkring på grund av för hög risk. I en allmän försäkring sker därför en omfattande ekonomisk omfördelning mellan olika riskgrupper, vilket skiljer den från en privat försäkring.

En privat försäkring förutsätter att premierna motsvarar ersättningarna, både på system- och individnivå. Varje person ska betala en premie som speglar den individuella risken att skadas. Det innebär att premierna kan variera väsentligt beroende på beräknad risk. På samma sätt ska de samlade premierna på systemnivå motsvara de sammanlagda försäkringsersättningarna. En central princip i en privat försäkring är därför att det ska ske en ekonomisk omfördelning mellan personer med samma risk. För kollektiva privata försäkringar sker dock riskbedömningen enligt delvis andra principer.

Ett sätt att upprätthålla försäkringsmässigheten i en försäkring är att införa självrisker. Därigenom motverkas ett överutnyttjande av förmånerna. En försäkringstagare kan ha drivkrafter att ändra sitt riskbeteende när en försäkring är tecknad (moral hazard). Exempelvis kan en alltför generös arbetslöshetsförsäkring ge drivkrafter för en person att endast söka arbeten som kan vara mycket svåra att få.

I en privat försäkring får försäkringstagaren ofta stå för en del av kostnaden. Motivet för detta är att främja drivkraften att undvika den händelse som är försäkrad. I en allmän försäkring används i stället olika former av administrativa regler och kontroller för att motverka ett överutnyttjande. I sjukförsäkringen krävs t.ex. läkarintyg för att styrka arbetsförmågans nedsättning. Inslag av självrisk finns emellertid också, t.ex. karenstid samt viss begränsning av kompensationsnivån.

Åtgärderna för att skydda en försäkring mot överutnyttjande innebär en avvägning mellan trygghet och effektivitet. Självrisker försämrar det skydd en försäkring är tänkt att ge. Administrativa

regler och olika kontroller innebär ökade kostnader samt vissa olägenheter för den försäkrade. Samtidigt kan ett överutnyttjande till följd av otydliga regler eller bristfällig tillämpning av dessa innebära kraftiga kostnadsökningar. Detta kan hota försäkringens långsiktiga hållbarhet.

En ökad försäkringsmässighet skulle även kunna uppnås genom en från statsbudgeten fristående försäkring som måste balansera inkomster och utgifter inom systemet. Det har framförts argument för att en sådan modell skulle innebära en mer hållbar försäkring och även drivkrafter till minskat skadeutfall. Det görs t.ex. tydligare att avgifter och förmåner har ett nära samband. Om avgifterna inte motsvarar förmånerna kan de höjas. Villkoren i försäringen kan även försämrats, t.ex. genom fler karensdagar eller lägre kompensationsnivå. Ett överskott skulle i stället kunna innebära förbättrade villkor. En möjlighet att undvika att tillfälliga under- eller överskott får direkt genomslag i avgifter och förmåner är att successivt bygga upp en fond vid sidan om statsbudgeten. Denna skulle därigenom bli en buffert för att undvika sådana tillfälliga förändringar.

Behovet av reformer

Sjukförsäringen och arbetslöshetsförsäringen utgör viktiga och grundläggande delar av de sociala trygghetssystemen. Centrala principer är att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och arbetslöshet men samtidigt underlätta deltagande och omställning i arbetslivet.

Sjukförsäringen

Sjukförsäringen är i huvudsak tänkt att vara en inkomstförsäkring och en omställningsförsäkring, men inte en sjukdomsförsäkring eller yrkesförsäkring. Vid kort sjukfrånvaro är den i huvudsak en inkomstförsäkring. Inslagen av en omställningsförsäkring ökar med längden på sjukfrånvaron. Samtidigt ska den som har en permanent avsaknad av arbetsförmåga ha en tryggad inkomst, som i dag.

Grundläggande principer är att sjukförsäringen är allmän och obligatorisk. En annan princip är att försäringen innebär en

omfattande riskdelning där avgifterna, som andel av inkomsten, är enhetliga. Försäkringsersättningen bygger på inkomstbortfallsprincipen, vilket innebär att ersättningen lämnas som en enhetlig andel av inkomsten. I den allmänna sjukförsäkringen har de ekonomiskt omfördelande inslagen stor betydelse.

Sjukförsäkringen ska ge god ekonomisk trygghet vid arbetsförmåga på grund av sjukdom. Sjukförsäkringen behöver samtidigt vara utformad så att den ger drivkrafter att återgå i arbete och att motverka oskäligt långa sjukskrivningstider. Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet för dem som inte kan arbeta på grund av sjukdom. Vissa personer skulle kunna arbeta, men först efter byte av arbetsuppgifter eller anställning. Det ska ställas krav på omställning för dessa personer, men det ska även ges stöd i denna omställning. Sjukförsäkringens utformning har stor betydelse för möjligheterna att förkorta sjukskrivningstiderna och för att underlätta återgången i arbete. Hur ansvaret och uppgifterna för aktörer som arbetsgivare, hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utformas är också betydelsefullt i sammanhanget.

En väl fungerande allmän sjukförsäkring som ger ett gott skydd vid arbetsförmåga på grund av sjukdom har stor betydelse för tryggheten på arbetsmarknaden och för upprätthållandet av arbetslinjen. Sjukförsäkringen fick dock i sin tidigare tillämpning en karaktär av allmänt försörjningsstöd i stället för sjukförsäkring. Tillämpningen av reglerna var i många fall godtycklig. Åtskilliga personer fick ersättning från sjukförsäkringen i stället för att tas om hand inom andra mer ändamålsenliga förmånssystem. Dessutom fick arbetsmarknadsskäl oproportionerligt stort utrymme vid tillämpningen av reglerna.

Sjukförsäkringen präglades även av alltför långa sjukskrivningstider. Dessa var i regel väsentligt längre än i andra jämförbara länder. Att andelen förtidspensionärer i befolkningen tredubblades under de senaste trettio åren, utan motsvarande försämring av folkhälsan, visar också att sjukförsäkringen tilläts vara mer än bara ett ekonomiskt skydd vid arbetsförmåga till följd av sjukdom. De stora skillnaderna i sjukfrånvaro mellan olika delar av landet var ett ytterligare tydligt tecken på att försäkringen inte fungerade på ett rättssäkert och samhällsekonomiskt försvarbart sätt. En väl fungerande sjukförsäkring måste i stället ha starka drivkrafter för mins-

kad långtidsfrånvaro från arbete. Den måste vara mer förutsägbar samt ha en hög grad av stabilitet dels över tid, dels mellan olika delar av landet.

Hösten 2004 fattade den dåvarande regeringen beslut om direktiv (dir. 2004:129) som gav en särskild utredare i uppdrag att göra en genomgripande analys av socialförsäkringarna i ett brett perspektiv. Utredningen antog namnet Socialförsäkringsutredningen. Riksdagen gav kort därefter regeringen som sin mening till känna att en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna borde tillsättas. Socialförsäkringsutredningen lämnade sitt slutbetänkande *Mera försäkring och mera arbete* (SOU 2006:86) i oktober 2006. De genomförda reformerna av sjukförsäkringen 2008–2010 har delvis haft utredningens betänkande som underlag. Betänkandet utgör också ett av flera underlag för den parlamentariska kommitté som nu tillsätts.

Ytterligare reformer behövs

Sjukfrånvaron har minskat betydligt under de senaste åren. Trots detta har många personer fortfarande hälsorelaterade problem som medför att de står utanför arbetsmarknaden. Detta är mycket otillfredsställande ur ett mänskligt perspektiv men det är även ett hot mot den framtida ekonomiska utvecklingen och därmed mot välfärden. Det måste därför vara en högt prioriterad uppgift att få tillbaka människor i arbete i de fall detta är möjligt. Arbetslinjen innebär att de som kan arbeta och försörja sig själva också ska göra det. Den solidaritet som välfärdssamhället bygger på ger alla människor rätt till trygghet i livets olika skeden. Samtidigt innebär den också skyldigheter för individen att ta till vara eller utveckla sin arbetsförmåga, även i de fall detta innebär ett byte av yrke, att arbeta på annan ort eller att flytta.

Regeringens arbete med att förändra och reformera sjukförsäkringen syftar till att göra den mer hållbar – både i rättsligt och administrativt hänseende. Detta ska leda till en sjukfrånvaro som är på en långsiktigt låg och stabil nivå. De förändringar som har genomförts sedan 2008 medverkar i hög grad till detta. Det finns dock fortfarande skäl att se över sjukförsäkringen för att stabilisera sjukfrånvaron samt för att skapa en långsiktigt hållbar försäkring. De förändringar som kan bli aktuella ska även bidra till långsiktigt

hållbara statsfinanser. Sådana förändringar förutsätter dock en bred parlamentarisk enighet om vilka principer som en modern sjukförsäkring ska bygga på.

Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ska lämna ekonomisk ersättning vid ofrivillig arbetslöshet under en period av omställning mellan arbeten.

Utformningen av ersättningen och finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen påverkar hur arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar. En generös försäkring vid tillfälliga perioder av arbetslöshet kan bidra till en god matchning genom att personer söker och accepterar arbeten som de har rätt kvalifikationer för. Samtidigt visar erfarenheten att ersättningens varaktighet påverkar arbetslöshetstiderna och att utflödet ur arbetslöshet ökar då ersättningen är på väg att upphöra. Mot denna bakgrund är det viktigt att arbetslöshetsförsäkringen inte utformas så att ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen blir en långsiktig försörjningskälla som minskar arbetslösa personers drivkrafter att söka och acceptera arbete.

I en arbetslöshetsförsäkring som främjar sysselsättning bör kompensationsgraden minska med arbetslöshetstidens längd. Det bör även finnas krav på aktivt arbetssökande i kombination med kontroll och sanktioner. Arbetsmarknadspolitiken bör dessutom användas för att främja arbetsviljan.

De negativa effekter som en generös arbetslöshetsersättning har på incitament till arbetssökande samt på lönebildningen får vägas mot de välfärdsvinster som tillgången till en försäkring mot inkomstbortfall innebär. En samhällsekonomiskt optimal arbetslöshetsförsäkring utgör en avvägning mellan dessa välfärdsvinster och de kostnader som uppstår när individer och företag anpassar sig till försäkringen. En generös försäkring tidigt i arbetslöshetsperioden kan behöva kompletteras med karenstid för att motverka ett för stort inflöde i arbetslöshet.

Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen har stor betydelse för hållbarheten i denna. En stark koppling mellan avgifterna och

arbetslöshetsnivån kan dämpa lönekraven och därigenom höja sysselsättningen.

Ytterligare reformer behövs

Arbetskraften uppgick i december 2009 till nära 4,9 miljoner personer samtidigt som 3,4 miljoner var medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa. Även om antalet medlemmar har minskat kraftigt har en majoritet av arbetskraften rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Det finns emellertid en relativt stor grupp som inte har rätt till mer än grundbelopp vid arbetslöshet. Ersättningens nivå skiljer sig åt mellan dem som är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och dem som står utanför. Det avgörande är inte anknytningen till arbetsmarknaden utan tillhörigheten till en arbetslöshetskassa.

Frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har utretts vid ett flertal tillfällen. Under 2008 överlämnade 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring två betänkanden, dels delbetänkandet *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring* (SOU 2008:54), dels slutbetänkandet *Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2008:83).

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2009 att den inte har för avsikt att gå vidare med de förslag som utredningen lämnat eftersom den föreslagna lösningen skulle innebära ett alltför tekniskt komplicerat system. Regeringens uppfattning är dock fortfarande att det finns skäl att eftersträva att alla som arbetar och uppfyller villkoren för försäkringen ska omfattas av en arbetslöshetsförsäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet.

Det nuvarande systemet bör därför ses över och förändras så att alla som har förvärvsarbetat och uppfyller arbetsvillkoret har rätt till en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Villkoren för ekonomiskt skydd vid arbetslöshet och grunden för bestämmande av nivån på ersättningen bör vara densamma för alla förvärvsarbetande. Som utgångspunkt för om och med vilket belopp arbetslöshetsersättning ska lämnas bör anknytningen till arbetsmarknaden vara avgörande, t.ex. hur mycket avlönat arbete som har utförts under förutsättning att grundvillkoren i försäkringen är uppfyllda,

vilket bl.a. innebär att personen ska vara arbetslös, anmäld hos Arbetsförmedlingen och vara beredd att ta erbjudet lämpligt arbete.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna samt aktivitetsstöd och ekonomiskt bistånd

Reglerna i ett förmånssystem och deras tillämpning kan påverka regler och tillämpning i andra förmånssystem, liksom beteendet hos de personer som omfattas av systemen. De förändringar som genomförs i ett förmånssystem får därför inte alltid de samlade effekter som avsetts.

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och även andra förmånssystem bör inte innehålla motstridiga drivkrafter. Det förekommer att de nuvarande reglerna i vissa fall motverkar varandra. Det kan därför finnas drivkrafter att anpassa sitt beteende för att röra sig mellan systemen på ett sätt som inte varit avsikten.

Kopplingar finns också mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet med anledning av de reformerade reglerna i sjukförsäkringen som trädde i kraft den 1 juli 2008. Arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet är två olika system som till vissa delar är samordnade.

Kopplingar finns även mellan de båda försäkringarna och det ekonomiska biståndet. Personer som inte kommit in på arbetsmarknaden och därför inte kvalificerat sig för sjukförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen kan bli beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning vid sjukdom eller arbetslöshet. Detta gäller särskilt unga och personer födda utomlands. Exempelvis var 2007 en tredjedel av biståndsmottagarna arbetslösa utan arbetslöshetsersättning. År 2004 var omkring en femtedel av biståndsmottagarna sjuka och saknade sjukpenninggrundande inkomst och därmed rätt till sjukpenning.

Uppdraget

Utgångspunkter

Kommittén ska överväga förändringar som kan leda till mer hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet. Dessa förändringar ska bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed långsiktigt hållbara statsfinanser. Kommitténs översyn ska göras mot bakgrund av den demografiska utveckling som kan förutses.

Sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen ska ge god ekonomisk trygghet och utformas så att arbetslinjen understöds. Försäkringarna ska ha en principiell uppbyggnad som medför att det alltid ska löna sig att arbeta. Båda försäkringarna ska även i fortsättningen ha karaktär av omställningsförsäkringar, samtidigt som den som har en permanent avsaknad av arbetsförmåga ska ha en tryggad inkomst, som i dag. Försäkringarna ska även i fortsättningen innehålla omfattande inslag av ekonomisk omfördelning och baseras på riskdelning. Sjukförsäkringen ska även i fortsättningen vara allmän och obligatorisk. Kommittén ska i sitt arbete ta sin utgångspunkt i de reformer regeringen genomfört inom sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det är centralt att försäkringarna är transparenta med tydliga tidsgränser för att alla aktörer kring individen, såsom arbetsgivare, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården, ska kunna ge ett gott stöd för återgång till arbete.

Kommittén ska i sitt arbete beakta och utforma sina förslag även från ett företagarperspektiv. Reglerna bör utformas så att de underlättar för individer att dels växla mellan olika anställningsformer och företagarter, dels kunna kombinera dessa.

Kommittén ska inte, utöver vad som anges i uppdraget i fråga om arbetslöshetsförsäkringen, behandla frågor som gäller svensk inkomstbeskattning.

Kommittén ska inte heller behandla de förmåner som ingår i den ekonomiska familjepolitiken, med undantag av de frågor som behandlas i avsnittet om sjukpenninggrundande inkomst.

Sjukförsäkringen

Arbetsförmåga och sjukdom

Begreppen arbetsförmåga och sjukdom är centrala i sjukförsäkringen och är grunden för bedömningen av rätten till ersättning. Dessa begrepp har utretts av Arbetsförmågeutredningen som har lämnat sitt slutbetänkande Gränslandet mellan sjukdom och arbete (SOU 2009:89) i november 2009.

Utredningen har även övervägt frågan vilken omfattning på den försäkrades funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning som ska krävas för att den ska kvalificera till ersättning. Den har också övervägt frågan om vilka krav på omställning som bör ställas på den försäkrade innan frågan om rätt till ersättning kan prövas. Kommittén ska ytterligare analysera och överväga om det behövs förtydliganden i dessa delar.

Kommittén ska också analysera och föreslå regler för hur arbetsförmåga respektive studieförmåga ska kunna kombineras.

Sjukpenninggrundande inkomst

Begreppet sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är centralt inom bland annat sjuk- och föräldraförsäkringen. SGI är sammanfattningsvis den årsinkomst en försäkrad kan antas komma att få tills vidare.

Om en försäkrad inte längre har någon inkomst av arbete ska han eller hon som regel inte längre omfattas av försäkringen. Reglerna om s.k. SGI-skyddad tid är ett avsteg från denna huvudregel och innebär att en försäkrad i vissa skyddsvärda situationer får behålla sin SGI även om förvärvsarbetet upphört.

Kommittén ska utreda och föreslå nya regler för det inkomstunderlag som ska användas för beräkning av olika dagersättningar inom socialförsäkringen. Utgångspunkten för kommitténs förslag ska vara att inkomstunderlaget ska baseras på historiska (faktiska) inkomster. Förslagen ska avse både arbetstagare och egenföretagare samt de som har en inkomst både som arbetstagare och egenföretagare (kombinatorer).

Mot bakgrund av bland annat frågan om faktiska inkomster som inkomstunderlag beslutade regeringen den 8 oktober 2009 (dir.

2009:91) att en särskild utredare ska ta fram ett förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig. Utredningen, kallad Månadsuppgiftsutredningen (S 2009:08), beräknas avsluta sitt arbete den 15 december 2010. Kommittén ska ta del av samt beakta det arbete som sker i denna utredning.

Kommittén ska vid utformningen av reglerna särskilt beakta de skyddsvärda situationer som kan finnas, t.ex. för studerande, föräldralediga och personer som av sin arbetsgivare sänds ut för att arbeta i ett annat land samt medföljare till dessa.

Arbetsgivarens kostnadsansvar

En arbetsgivare ansvarar, enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, för den anställdes sjuklön under de första fjorton dagarna i en sjukperiod. Kommittén ska se över de nuvarande reglerna om sjuklön och analysera om de är ändamålsenliga. Även frågan om den nuvarande sjuklöneperiodens längd ska övervägas. Särskilt småföretagarnas situation ska uppmärksammas.

Sjuklöneledningens konsekvenser för olika aktörer ska belysas. Det kan gälla t.ex. arbetsgivarens benägenhet att anställa samt att engagera sig i åtgärder som förebygger sjukfrånvaro eller främjar återgång i arbete. Kommittén ska även belysa sjuklöneledningens konsekvenser för arbetsgivarens drivkrafter att främja en god arbetsmiljö. I det sammanhanget ska en kartläggning göras av hur motsvarande ansvar för arbetsgivare hanteras i andra länder.

Enligt nuvarande regler kan en arbetsgivare under vissa förutsättningar få en arbetstagnings sjukpenning eller viss procent av utbetald lön från Försäkringskassan. Arbetsgivaren betalar i dessa fall fortsatt sjuklön och den anställda har inte rätt till sjukpenning från Försäkringskassan. I praktiken utnyttjas denna möjlighet endast av arbetsgivare till sjömän. Kommittén ska analysera och vid behov föreslå de ändringar i reglerna som kan krävas.

Ökat ansvar för arbetsmarknadens parter

Det finns en viss balans mellan arbetsgivarens och den anställdes rättigheter, skyldigheter och drivkrafter inom sjukförsäkringen samt inom arbetsmarknads- och arbetslivspolitikerna. De frågor som är aktuella rör bl.a. arbetsgivarens ansvar för den anställdes återgång i arbete och ansvar att anpassa arbetsplatsen efter den anställdes behov samt den anställdes ansvar för omställningen till ett nytt arbete. Denna balans är inte alltid tydlig. En möjlighet att förtydliga ansvaret kan vara att arbetsmarknadens parter tar ett större ansvar för dessa frågor. Parterna skulle kunna svara för gemensamma lösningar som komplement eller alternativ till det statliga ansvaret.

Ett ökat ansvar för arbetsmarknadens parter skulle innebära att samspelet mellan sjukförsäkringen och de kollektivavtalade försäkringarna skulle öka och utvecklas. Kommittén ska analysera och visa på lösningar som innebär att arbetsmarknadens parter tar över ansvaret för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för anställda som är sjukskrivna. En sådan lösning skulle innebära dels att alla anställda garanteras aktiva insatser, rehabilitering, anpassat arbete eller möjligheter att byta arbetsgivare eller bransch, dels att det förebyggande arbetet för att förhindra sjukfrånvaro stimuleras. Detta förutsätter dock en fungerande riskspridning mellan arbetsgivare i olika branscher. Kommittén ska därvid uppmärksamma hur dessa lösningar kan komma att påverka arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen.

En från statsbudgeten fristående sjukförsäkring

Det finns skäl att överväga inslag av ökad försäkringsmässighet i sjukförsäkringen. Ett av flera sätt att uppnå detta är att försäkringens inkomster och utgifter balanseras inom systemet. Kommittén bör därför överväga lämpligheten och konsekvenserna av att införa en från statsbudgeten fristående sjukförsäkring. Syftet ska vara att skapa en långsiktigt hållbar sjukförsäkring. Förutsättningarna för en sådan lösning ska analyseras och för- och nackdelar belysas. Särskilt ska kommittén analysera om det är möjligt att skapa stabila regler som gör att ohälsotalet endast samvarierar med förekomst av sjukdomar och skador bland de försäkrade eller långsiktiga föränd-

ringar i arbetslivet. Även hållbarheten i antagandet att staten, i händelse av en ökning av utgifterna för sjukförsäkringen, skulle tillåta en balansering som innebär högre avgifter eller lägre ersättningsnivåer ska analyseras. Kommittén bör även överväga möjligheterna att finansiera en sådan försäkring med en specialdestinerad socialförsäkringsavgift. I detta sammanhang ska kommittén belysa effekten av att staten genom en sådan konstruktion avhänder sig ett finans- och fördelningspolitiskt instrument.

Kommittén ska även analysera och överväga hur balansen mellan de strikt försäkringsmässiga inslagen och de inslag som verkar i omfördelande syfte ska utformas. Vidare ska konsekvenserna för systemets riskdelning åskådliggöras, till exempel effekterna av att den försäkrades avgifter som andel av inkomsten inte skulle vara fortsatt enhetliga.

Huvudmannaskapet för vissa delar av sjukförsäkringen

Kommittén ska analysera och överväga möjligheten att föra över ansvaret för de delar av sjukförsäkringen från offentliga aktörer till arbetsmarknadens parter eller privata aktörer som kommittén finner lämpligt. Ett område som då kan vara aktuellt är arbetsskadeförsäkringen. Vid överföring av försäkringar till arbetsmarknadens parter eller privata aktörer ska samhällets behov av att följa och analysera utvecklingen av t.ex. arbetsskador beaktas.

Konsekvensanalyser av en sådan ansvarsöverföring ska göras ur ett brett perspektiv, bl.a. när det gäller kostnader för olika aktörer samt stabilitet i försäkringen ur ett livsloppsperspektiv. I analysen ska konsekvenserna av konkurrens mellan försäkringsgivare, premiesättning och premiedifferentiering särskilt beaktas.

Självrisk och skadekontroll

De flesta försäkringar har kontrollproblem. Det är därför i regel nödvändigt med olika former av självrisk. Kommittén ska analysera om de självrisker som finns i sjukförsäkringen är tillräckliga, bl.a. med beaktande av de kontrollproblem som finns. Även för- och nackdelarna med alternativa utformningar av självriskerna ska övervägas.

I alla försäkringar är en kombination av självrisk och skadekontroll centrala moment i samband med skaderegleringen. Kommittén ska kartlägga olika modeller för skadekontroll i allmänna och privata försäkringar i Sverige och i andra länder. Kommittén ska därefter utreda formerna för skadekontrollen, organisationen av denna, kompetensbehov och eventuellt behov av utbildning m.m.

Kommittén ska även ur ett internationellt perspektiv analysera vilka effekter olika självrisker och skadekontroller kan få på arbetskraftsutbudet.

Arbetslöshetsförsäringen

Anknytning till arbetsmarknaden och ersättning

Kommittén ska i sina överväganden om en framtida arbetslöshetsförsäkring ha följande utgångspunkter. Arbetslöshetsförsäkringens inkomstrelaterade ekonomiska ersättning ska omfatta alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbetsvillkoret. För att en person ska få arbetslöshetsersättning ska även grundvillkoren vara uppfyllda, vilket innebär att personen ska vara arbetslös, anmäld hos Arbetsförmedlingen samt beredd att ta erbjudet lämpligt arbete. Kommittén ska utgå från att den nuvarande formen med ett högsta belopp för ersättning och avtrappning av ersättningen under en ersättningsperiod ska bestå.

Vid utformningen av en försäkring som omfattar alla som uppfyller arbetsvillkoret ska ett antal villkor vara uppfyllda. Dels ska införandet av en obligatorisk försäkring inte på ett allvarligt sätt öka tröskeeffekterna in på arbetsmarknaden, dels ska den inte leda till en överförsäkring av personer som har ett begränsat behov av försäkring av sina arbetsinkomster, till exempel på grund av att de har sin huvudsakliga försörjning från annat håll, såsom studerande och pensionärer.

Inträdes- och medlemsvillkor

Kommittén ska överväga frågan om vilka övriga villkor som ska gälla, t.ex. inträdes- och medlemsvillkor. Detta ska göras med utgångspunkt från att anknytningen till arbetsmarknaden ska vara av betydelse för om och med vilket belopp ersättning ska lämnas. Kommittén ska också överväga hur och på vilka grunder den enskilde ska lämna försäkringen.

Utredningen om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:83) lämnade i sitt betänkande ett förslag på en sådan försäkring. Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget, men bedömer att det finns skäl att eftersträva att alla som arbetar och uppfyller försäkringens villkor bör omfattas av en försäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet.

Noggranna överväganden måste göras i konstruktionen av en arbetslöshetsförsäkring som omfattar alla. I vissa lägen kan obligatoriska betalningar till privaträttsliga föreningar som arbetslöshetskassor strida mot skyddet för (den positiva eller negativa) föreningsfriheten enligt bl.a. Europakonventionen. Detta är utförligt behandlat i ett delbetänkande från Utredningen om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54). Förslagen från kommittén ska utformas så att föreningsfriheten respekteras.

En stabil finansiering

Med utgångspunkt i dagens finansierings- och avgiftsmodeller ska kommittén överväga och föreslå de uppbördsregler som anses nödvändiga för att uppnå en stabil finansiering av försäkringen med anledning av kommitténs föreslagna förändringar av denna.

En obligatorisk försäkring bör inte innebära att grupper med mycket låg risk för arbetslöshet överdebiteras. Avgiften till försäkringen ska i stället i någon mån anpassas till att arbetslöshetsrisken i vissa grupper är mycket låg. Kommittén ska därför utgå från att dagens finansieringsmodell med ett avgiftssystem som varierar med kostnaderna för arbetslöshet ska bestå.

Kommittén kan också pröva alternativa vägar att hindra att avgiften till arbetslöshetsförsäkringen motverkar arbetskraftsdeltagande genom att pröva t.ex. en sänkning av finansieringsavgiften eller att införa en skattereduktion.

Arbetslöshetsförsäkringens organisation

Arbetslöshetsförsäkringens hanteras i dagsläget av 32 fristående arbetslöshetskassor med olika bransch-kännetecken. Inom arbetslöshetsförsäkringens ligger de felaktiga utbetalningarna på en lägre nivå än inom de andra stora trygghetssystemen. Dessa fördelar bör tas till vara. Kommittén ska pröva alternativa organisationsformer för en framtida, obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Övriga frågor om arbetslöshetsförsäkringens

I uppdraget ingår att överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla efterlevnaden av de föreslagna reglerna och ge möjligheter till kontroll.

Samhällets stöd för återgång i arbete eller studier

Alltför många personer står utanför arbetsmarknaden på grund av hälsoproblem eller arbetslöshet. Flera aktörer ansvarar för att minska utanförskapet och ge stöd för återgången i arbete. Varje aktör har sina mål och uppdrag vilka ur såväl ett individ- som ett helhetsperspektiv kan leda till motstridiga prioriteringar eller att rehabiliteringen helt uteblir.

Det är rimligt att kräva att samhällets stöd är ändamålsenligt utformat och stödjer arbetslinjen. Det förhållandet att ansvaret är fördelat på flera aktörer, såsom arbetsgivare, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och hälso- och sjukvården, kan bli ett hinder för en effektiv rehabilitering. Exempel på grupper där rehabiliteringsansvaret är delat mellan flera myndigheter är arbetslösa, sjukskrivna och studerande.

Organisations- och strukturförändringar

I Sverige är ansvaret för den enskildes rehabilitering fördelat på olika huvudmän och myndigheter. För att motverka gränsdragningsproblem och förbättra samarbetet mellan berörda aktörer har det delade ansvaret hittills hanterats genom samverkan och sam-

ordning inom ramen för nuvarande strukturer och myndighetsgränser. Det samarbetet har under senare tid bl.a. resulterat i myndighetsgemensam service och samlokalisering i syfte att förbättra tillgängligheten för den enskilde. Rehabiliteringsinsatserna har t.ex. intensifierats genom samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samt finansiell samordning mellan dessa båda myndigheter, hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

I andra länder har man i stället slagit samman olika myndigheter. I Norge ingår motsvarigheterna till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i samma myndighet, NAV. I de lokala NAV-kontoren ingår även kommunernas socialtjänst. I Australien har hanteringen av de offentliga ersättningssystemen samordnats till en myndighet som också finansierar och följer upp de åtgärder som behövs för återgång i arbete. I Danmark har de statliga insatserna inom arbets-marknadspolitiken förts samman med kommunernas uppgifter inom socialförsäkringen och socialpolitiken. I Storbritannien har motsvarigheterna till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten slagits samman till gemensamma välfärdskontor. I Nederländerna har motsvarigheterna till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen slagits samman till en myndighet. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har aktualiserat frågan om att i Sverige pröva att skapa en gemensam ingång till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och socialtjänsten genom att samorganisera de lokala insatserna.

Kommittén ska analysera och pröva möjligheten att utveckla samhällets samlade insatser för återgång i arbete eller studier genom organisations- och strukturförändringar. Syftet är bl.a. att ur ett service- och kontrollperspektiv få ett effektivt och ändamålsenligt system. Analysen ska göras mot bakgrund av en bedömning av vad som kan krävas av en person i fråga om att själv ta ansvar för sin situation. Detta har en nära koppling till de krav på omställning som kan ställas. Dessa krav kan gälla t.ex. byte av arbetsuppgifter eller byte av anställning.

Kommittén ska också se över hur rehabiliteringsansvaret för personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst kan tydliggöras.

Hälso- och sjukvårdens roll och ansvar

Hälso- och sjukvårdens förmåga att genomföra medicinsk behandling och rehabilitering är av central betydelse för att patienten ska kunna behålla eller återfå sin arbetsförmåga. Sedan slutet av 1980-talet har ett stort antal samordningsprojekt bedrivits där resurser har förts över från staten till landstingen för att förmå hälso- och sjukvården att öka kvaliteten i sin hantering av sjukskrivningsfrågorna. En särskild form av samordning är när sjukförsäkringsmedel används för att finansiera insatser som i regel är hälso- och sjukvårdens ansvar. Sedan 2006 har staten även stimulerat landstingen att ge sjukskrivningsfrågorna högre prioritet genom att årligen betala en miljard kronor till dessa (den s.k. sjukvårds- eller sjukskrivningsmiljarden). Fördelningen av medlen har gjorts beroende bl.a. av hur sjukfrånvaron utvecklats i respektive landsting. Landstingen har från och med 2010 även tillförts en miljard kronor årligen för att förbättra tillgängligheten i vården (den s.k. kömiljarden), som också kan ha betydelse för en snabbare återgång till arbete.

Kommittén ska överväga olika modeller för medfinansiering av sjukförsäkringskostnaderna. Kommittén ska även analysera och överväga hälso- och sjukvårdens förutsättningar och möjligheter att utöver detta vidta nödvändiga insatser för att patienten ska kunna behålla eller återfå sin arbetsförmåga.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna

Kommittén ska redovisa och analysera samspelet mellan samt konsekvenserna av en ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Detta ska göras med utgångspunkt i de skilda förutsättningar som gäller för respektive försäkring. I detta ingår att redovisa effekterna av olika grader av ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, däribland en full harmonisering av försäkringarna. Kommittén ska noga pröva om det finns övervägande skäl som talar för att en sådan organisatorisk förändring bidrar till att hjälpa fler personer att kunna försörja sig av eget arbete och leder till varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet eller om den påtagligt effektiviserar verksamheten. Kommittén ska även beakta samspelet mellan sjukförsäkringen,

arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstödet och ekonomiskt bistånd.

Kommittén ska också se över möjligheten att skapa ett enhetligt inkomstbegrepp för de olika trygghetssystemen. Detta ska syfta till att underlätta kontrollen men även öka rättssäkerheten och förbättra andelen korrekta utbetalningar. Samma inkomstgrund bör så långt som möjligt användas för olika system. En konsekvensanalys av ett sådant enhetligt inkomstbegrepp ska redovisas.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och kompletterande försäkringar

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och kompletterande försäkringar (kollektivavtalade och privata) har stor betydelse för utfallet av det samlade försäkringsskyddet samt för drivkrafterna till arbete.

Om kompletterande försäkringar får en allt större omfattning finns en risk att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ifrågasätts. Premiekollektiv med låg risk kan i så fall välja att skapa egna försäkringar. I längden kan detta leda till en mindre riskdelning samt att vissa grupper får svårt att betala för sitt kompletterande skydd. Kommittén ska därför se över balansen mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och de kompletterande försäkringarna.

Effekterna av förslagen om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna

Kommittén ska beakta att de förslag som lämnas om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna samt på andra områden inte ska medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till de nuvarande försäkringarna. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras. Kommittén ska i dessa delar beakta internationella överenskommelser.

Förslagets effekter ska även belysas med avseende på varaktig sysselsättning, dess sammansättning (särskilt gällande unga, invandrare, äldre, hel- och deltidsanställda samt företagare), jämviktsarbetslösheten, arbetade timmar, tröskeeffekter samt utanförskapet.

För arbetslöshetsförsäkringens del ska kommittén även belysa effekterna av förslagen för arbetslöshetskassorna samt arbetsmarknadens parter.

Sammanfattningsvis ska de samhällsekonomiska konsekvenserna av kommitténs förslag om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna belysas.

Internationella aspekter

Många andra länder har likartade problem med de offentliga trygghetssystemen vid sjukdom och arbetslöshet. Under de senaste åren har det därför genomförts mer eller mindre omfattande förändringar i dessa länders system. Erfarenheterna av dessa förändringar finns dokumenterade bl.a. i jämförande studier av OECD. I projektet *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers* har OECD redovisat dessa erfarenheter. Kommittén ska göra en genomgång av de viktigaste av dessa erfarenheter, såväl positiva som negativa. Kommittén ska analysera, överväga och redovisa i vilka delar det finns anledning att låta det fortsatta utvecklingsarbetet i vårt land inspireras och påverkas av dessa erfarenheter.

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna behöver anpassas för att möta de nya förutsättningar som en ökad internationalisering innebär. Nya regler ska så långt som möjligt utformas så att de främjar den fria rörligheten för personer. Detta är inte minst angeläget i våra gränsområden i Norden där rörligheten är omfattande.

Kommittén ska belysa omfattningen och villkoren för försäkringstillhörigheten för personer som i olika situationer under livet rör sig mellan olika länder och mellan olika försäkringssystem. Kommittén ska analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen i förhållande till EG-rätten och till andra internationella åtaganden, t.ex. inom FN/ILO, Europarådet samt bilaterala överenskommelser.

Även om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna har gemensamma drag inom Norden skiljer de sig många gånger åt i enskilda delar. För personer som bor och arbetar i olika länder kan det uppfattas som besvärande att reglerna är olika. Kommittén ska göra en analys av hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor i ett nordiskt land och arbetar eller studerar i ett annat. Den

ska analysera möjligheterna och konsekvenserna av att göra anpassningar av systemen i förhållande till de situationer som kan uppstå när olika regelsystem står i motsatsförhållande till varandra och därigenom påverkar den enskildes försäkringsförhållanden negativt. Kommittén ska särskilt beakta att den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden ska behållas eller förstärkas. Kommittén ska i sitt arbete även överväga vilka erfarenheter från andra gränsområden inom EU som kan tillgodogöras.

Transparenta och ändamålsenliga regler

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna har under många år varit föremål för frekventa ändringar, vilket har skapat ett komplicerat och i flera avseenden otydligt regelverk. Det har lett till att en försäkrad kan bli osäker om vilka regler som gäller och därmed vilka rättigheter som finns. Detta är allvarligt eftersom nyttan av en försäkring till stor del består i vetskapen om att man är försäkrad mot en viss risk. För framförallt administrationens del kan också alltför komplicerade och otydliga regler innebära att risken för fel ökar. Delegationen för felaktiga utbetalningar har i sin rapport *Varför blir det fel?* (Rapport 5, maj 2007) bland annat angett att orsakerna till felaktiga utbetalningar skulle kunna vara reglernas utformning. De kan anses vara komplicerade, otydliga och svårkontrollerade. De lämnar dessutom i flera fall ett stort utrymme för bedömningar och förhandlingar, vilket medför variationer i tillämpningen såväl regionalt som mellan handläggare.

Ju mer komplicerade reglerna är desto större blir risken för felaktiga utbetalningar, främst oavsiktliga. Om handläggningen dessutom kräver information som inte är lättillgänglig och tydlig ökar också risken för felaktiga utbetalningar.

Att skapa en försäkring som är robust och relativt lätt att tillämpa kan vara ett effektivt sätt att minska antalet felaktiga utbetalningar, minska de administrativa kostnaderna för alla parter och öka förutsägbarheten för de försäkrade.

Kommittén ska i sitt arbete med de framtida reglerna särskilt eftersträva att de så långt som möjligt utmärks av enkelhet, tydlighet, begriplighet och stabilitet. Nuvarande regler har många gånger tillkommit för att tillgodose krav på ersättning från olika grupper

av försäkrade. En genomgripande regelförenkling innebär därför svåra avvägningar mellan sådana särskilda behov och enkla regler. I de fall särskilda regler föreslås ska en analys göras av de eventuella extra kostnader för bl.a. administrationen som ett sådant förslag kan få.

Övrigt

Kommitténs överväganden och förslag ska utgå från ett jämställdhetsperspektiv.

Kommittén ska i sin översyn behandla de av riksdagen uppmärksammade frågorna om bland annat karenstiden i sjukförsäkringen, mer flexibla sjukskrivningsnivåer och sjuklöneperioden för småföretagare (2005/06:SfU1, 2006/07:SfU1, 2007/08:SfU1, 2008/09:SfU1 och 2009/10/SfU1).

I sitt arbete bör kommittén ta del av tidigare utredningar, och då särskilt:

- En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Förmån efter inkomst (SOU 1997:85)
- Beräkningsunderlag för dagersättning (Ds 1999:19)
- Rehabilitering till arbete (SOU 2000:78)
- Samordning och regress. Ersättning vid personskada (SOU 2002:1)
- Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5)
- Sjukpenninggrundande inkomst (SOU 2003:50)
- Sjukskrivning – orsaker, konsekvenser och praxis. En systematisk litteraturöversikt. Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) 2003
- Mera försäkring och mera arbete (SOU 2006:86)
- Trygghetssystemen för företagare (SOU 2008:89)
- Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen (SOU 2008:102)

- Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28)
- Gränslandet mellan sjukdom och arbete (SOU 2009:89)
- Se medborgarna - för bättre offentlig service (SOU 2009:92)

Kommittén ska även beakta regeringens proposition Beskattning av statligt anställda under utlandsstationering (prop. 2005/06:19) där frågan om försäkringsskyddet för medföljare vid återkomsten till Sverige efter en utlandsvistelse behandlas samt riksdagens ställningstagande till den propositionen (utskottsbetänkandet 2005/06:SkU6 med utrikesutskottets yttrande 2005/06:UU2Y).

I arbetet med arbetslöshetsförsäkringen bör kommittén särskilt ta del av följande utredningar:

- En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (SOU 1996:150)
- Kontrakt för arbete - rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:58)
- Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54)

I arbetet med ekonomiskt bistånd bör kommittén ta del av betänkandet Från socialbidrag till arbete (SOU 2007:2).

Kommittén bör vidare utreda frågan om familjehemsföräldrars villkor inom socialförsäkringen, vilket aviserats i regeringens proposition Utvecklingen av den sociala barn- och ungdomsvården m.m. (prop. 2006/07:129).

Kommitténs arbetsformer

Med hänsyn till avtalsförsäkringarnas viktiga roll för försäkringarnas funktionssätt ska kommittén i sitt arbete eftersträva ett brett samarbete med arbetsmarknadens parter och övriga berörda organisationer, exempelvis företrädare för försäkrings-branschen och studerandeorganisationer. Samarbetet med arbetsmarknadens parter ska ske i form av en referensgrupp som är underställd kommittén.

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen och Socialstyrelsen ska bistå kommittén.

Kommittén ska samråda med Månadsuppgiftsutredningen (S 2009:08).

Mot bakgrund av det stora behovet av vetenskaplig kunskap på området bör det knytas forskare till kommittén.

Redovisning av uppdraget

Kommittén ska senast den 15 september 2011 redovisa ett förslag till nya regler för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst baserad på historiska (faktiska) inkomster.

Kommittén ska senast den 15 november 2011 redovisa en analys av hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor och arbetar eller studerar i olika nordiska länder och vilka möjligheter som finns och vilka konsekvenser det skulle medföra att göra anpassningar i förhållande till dessa länders system. Kommittén ska även redovisa vilka erfarenheter som finns från andra gränsområden i EU i liknande frågor.

Kommitténs arbete ska slutredovisas i sin helhet senast den 15 maj 2013.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2011:40

Tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 maj 2011

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 april 2010 kommittédirektiv om en översyn av de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48). Kommittén ska senast den 15 september 2011 redovisa ett förslag till nya regler för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst baserad på historiska (faktiska) inkomster.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2012.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:26

Tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 mars 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 april 2010 kommittédirektiv om en översyn av de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48). Kommittén ska senast den 31 mars 2012 redovisa ett förslag till nya regler för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst baserad på historiska (faktiska) inkomster.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2012.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:90

Tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04)

Beslut vid regeringssammanträdet den 13 september 2012

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 april 2010 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48).

Kommittén får nu ett utvidgat uppdrag som avser arbetslöshetsförsäkringen och de ersättningar som lämnas till stöd för försörjning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program (aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning).

Kommittén får bl.a. i uppdrag att

- se över reglerna om sökområde och arbetslöshetsersättning under tid med deltidsarbete,
- utreda hur den ersättning som lämnas till stöd för försörjning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan harmoniseras och effektiviseras,
- utreda hur hanteringen av förtroendevalda och uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen kan förtydligas,
- utreda hur nuvarande regler om arbetslöshetsersättning vid uttag av pension ska förnyas och förtydligas, och
- utreda hur statsbidragshanteringen i arbetslöshetsförsäkringen kan effektiviseras och om det finns ett behov av förfaranderegler

samt regler om intern styrning och kontroll för arbetslöshetskassorna.

Enligt kommitténs direktiv skulle arbetet slutredovisas senast den 15 maj 2013. Utredningstiden förlängs. Kommittén ska i stället redovisa arbetet i sin helhet senast den 31 januari 2015.

Det ursprungliga uppdraget

Enligt kommitténs direktiv (dir. 2010:48) ska kommittén överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. De förändringar som kan bli aktuella ska även bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed långsiktigt hållbara statsfinanser. Vidare anger direktivet att samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska belysas. Även samspelet mellan försäkringarna och ekonomiskt bistånd samt aktivitetsstöd ska klarläggas. Som utgångspunkt för kommitténs arbete gäller att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska ge god ekonomisk trygghet och utformas så att arbetslinjen understöds. Båda försäkringarna ska även i fortsättningen ha karaktär av omställningsförsäkring, samtidigt som den som har en permanent avsaknad av arbetsförmåga ska ha en tryggad inkomst. Vidare framgår att försäkringarna ska ha en principiell uppbyggnad som medför att det alltid ska löna sig att arbeta.

Utvidgning av utredningsuppdraget

Mot bakgrund av kommitténs nuvarande uppdrag ger regeringen genom detta tilläggsdirektiv kommittén ytterligare uppdrag som syftar till att förtydliga och förenkla regelverket för arbetslöshetsförsäkringen i sig men även att harmonisera regelverket gentemot övrig relevant reglering. Tilläggsuppdraget delas in i följande områden:

1. Grundläggande bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen.
2. Harmonisering och effektivisering av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

3. Förtydligande av regelverket för vissa grupper i arbetslöshetsförsäkringen.
4. Utredning av behov av regler om effektivitet och styrning samt förfaranderegler.

Grundläggande bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen

Regeringen anser att två frågor som avser bestämmelser av grundläggande karaktär i arbetslöshetsförsäkringen behöver utredas närmare. Den ena är den tidigare gällande bestämmelsen om att en arbetssökande kan begränsa sitt arbetssökande yrkesmässigt och geografiskt i början av en ersättningsperiod (den s.k. 100-dagarsregeln) och den andra avser frågan om begränsning av rätten till arbetslöshetsersättning vid deltidsarbete (den s.k. 75-dagarsregeln).

Översyn av regler för sökområde

Tidigare fanns en bestämmelse i arbetslöshetsförsäkringen som innebar att en arbetssökande kunde begränsa sitt arbetssökande yrkesmässigt och geografiskt under de 100 första ersättningsdagarna i en ersättningsperiod (den s.k. 100-dagarsregeln). Regeln infördes 2001 för att senare avskaffas 2007. Införandet motiverades med att den arbetssökande skulle ges ett visst rådrum att anpassa sig till sin nya situation. Avskaffandet i sin tur motiverades med att regeln innebar en inskränkning av kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen vilket ansågs motverka en ökad aktivitet hos den arbetssökande. Vidare ansågs lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring redan medge en individuell prövning av vad som är ett lämpligt arbete för den enskilde.

Under 2011 överlämnade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen som innebar att regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag som ger arbetslösa rätt att begränsa sitt arbetssökande under de första 100 ersättningsdagarna av en ersättningsperiod.

Kommittén ska därför

- se över nuvarande reglering av den arbetssökandes sökområde,
- analysera vilka effekter ett återinförande av den tidigare gällande 100-dagarsregeln kan få för arbetsmarknadens funktionssätt, och
- analysera hur arbetslöshetens längd och matchningen mellan lediga jobb och arbetssökande skulle påverkas av ett återinförande av 100-dagarsregeln.

Översyn av deltidsbegränsningsregeln

Nuvarande deltidsbegränsning (den s.k. 75-dagarsregeln) infördes i april 2008 i syfte att motverka att den som är arbetslös fastnar i ofrivillig deltidsarbetslöshet, att förstärka de deltidsarbetslösas incitament att söka heltidsarbete och att sätta press på arbetsgivarna att i större utsträckning erbjuda heltidsarbete. Tidigare begränsningsregel omfattade endast tillsvidareanställningar på deltid och aktualiserades om den arbetssökandes deltidsanställning pågick vid övergången från en ersättningsperiod till en annan. Deltidsersättning kunde därför lämnas under flera år. Nuvarande begränsningsregel medger att ersättning i kombination med deltidsarbete lämnas under som längst 75 ersättningsdagar.

Under 2011 överlämnade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen med innebörden att deltidsbegränsningsregeln skulle ses över.

Kommittén ska därför

- analysera hur nuvarande begränsningsregel påverkar arbetssökande kvinnor och mäns sökintensitet och risk för begränsat arbetsutbud,
- analysera hur nuvarande begränsningsregel påverkar arbetslöshetsperiodens längd och chansen till heltidsarbete för kvinnor och män som är deltidsarbetslösa, och
- om kommittén finner det lämpligt, föreslå alternativa lösningar till nuvarande deltidsbegränsning som säkerställer att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.

Kommittén ska lämna förslag till författningsreglering för samtliga delar av sina förslag.

Harmonisering och effektivisering av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Flera frågor som gäller de ersättningar (aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning) som lämnas till stöd för försörjning för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program behöver utredas. Det avser dels frågor om harmonisering av stöden i förhållande till reglerna i arbetslöshetsförsäkringen, dels hur administrationen av aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen ska utformas.

Harmonisering av reglerna för arbetslöshetsersättning med reglerna för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Arbetslöshetsersättning beräknas och betalas ut med utgångspunkt i en 40-timmarsvecka. Motsvarande beräkningsgrund finns inte för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Denna skillnad medför att tid när en arbetssökande antingen har aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning och får ersättning från annan eller utför annan aktivitet riskerar att behandlas på ett annat sätt än vad som gäller för den som har arbetslöshetsersättning och som får ersättning från annan eller utför annan aktivitet. Exempel på sådana situationer är när den arbetssökande t.ex. får lön eller föräldrapenning eller har nedsatt arbetsförmåga, studerar eller har annan frånvaro. Detta kan medföra att arbetssökande, i likartade situationer, riskerar att behandlas olika på grund av att de får olika ersättning vid sin arbetslöshet.

Kommittén ska därför

- analysera och lämna förslag på med vilken omfattning aktivitetsstöd och utvecklingsersättning ska lämnas till den som får ersättning från annan eller utför annan aktivitet, och
- analysera om det finns ytterligare möjligheter att harmonisera reglerna för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning med reglerna i arbetslöshetsförsäkringen.

Samtliga delar av kommitténs förslag ska innehålla förslag till författningsreglering.

Administrationn av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

I dag är det tre aktörer, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, som är involverade i hanteringen av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Frågan om alternativa organisationsformer för att administrera och betala ut aktivitetsstödet har tidigare utretts med olika förslag på lösningar.

Regeringen anser att det finns anledning att på nytt pröva om en mer tydlig och effektiv organisering av det stöd som lämnas till stöd för försörjning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program (aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning) går att åstadkomma.

Kommittén ska, med utgångspunkt i sitt förslag om hur administrationen av arbetslöshetsförsäkringen ska organiseras, analysera och ge förslag till hur hanteringen av aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen på bästa sätt ska organiseras i syfte att effektivisera hanteringen.

Förtydligande av regelverket för vissa grupper i arbetslöshetsförsäkringen

Flera frågor som gäller olika grupper i arbetslöshetsförsäkringen behöver utredas. De grupper som avses är förtroendevalda, uppdragstagare och de som får eller har gjort uttag av pension.

Förslag till reglering för förtroendevalda

Regeringen har låtit utreda förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen. Utredarens slutsatser lämnades till regeringen under 2011 i betänkandet Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda (SOU 2011:54). I betänkandet lämnar utredaren förslag till regler som syftar till att möjliggöra för förtroendevalda att i större utsträckning kunna behålla och ta förtroendeuppdrag under tid med arbetslöshet och på så vis främja arbetsviljan samt värna möjligheten till engagemang i för samhället viktiga uppdrag. Förslaget innebär en tydlig avgränsning av vilka uppdrag som i

arbetslöshetsförsäkringens mening ska ses som förtroendeuppdrag och som därmed också ska kunna ligga till grund för ett arbetsvillkor. Utredaren föreslår även att dessa uppdrag ska undantas från nuvarande deltidsbegränsningsregel. Kommittén ska

- analysera förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen i relation till deltidsbegränsningen med utgångspunkt från dels den avgränsning av förtroendevalda som ges i betänkandet, dels den översyn av deltidsbegränsningsregeln som kommittén ska göra enligt detta direktiv,
- analysera konsekvenserna av att förtroendevalda hänförs till gruppen arbetstagare i alla delar av arbetslöshetsförsäkringen,
- analysera deltids- och heltidsuppdrag i jour- och familjehem och vid behov utforma beräkningsregler för gruppen, och
- analysera och vid behov föreslå hur bestämmelser om lämpligt arbete och uppföljningsåtgärder ska tillämpas för förtroendevalda med beaktande av kommitténs förslag när det gäller 100-dagarsregeln.

Förslag till reglering för uppdragstagare

Uppdragstagare utgör en växande grupp på arbetsmarknaden och förekommer inom många olika yrkesgrupper, däribland kulturskapare. Det är angeläget att uppdragstagare omfattas av arbetslöshetsförsäkringen på ett tydligt sätt. I dag saknas en specifik reglering av denna grupp i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringen omfattar dels arbetstagare, dels företagare. Uppdragstagare befinner sig ofta i gränslandet mellan att vara arbetstagare och företagare och deras ställning i arbetslöshetsförsäkringen är därför inte helt klar. Antal uppdragsgivare och omfattning av uppdrag som utförs av en uppdragsgivare varierar också mellan individer och påverkas av de förutsättningar som råder på olika arbetsmarknader. Det är inte heller ovanligt att uppdrag kombineras med anställning och verksamhet som bedrivs i eget företag. Det har tidigare gjorts försök till att utforma regler för uppdragstagare, men det har visat sig vara komplicerat. Den senaste utredningen Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2011:52) ger förslag på schablonregler för att bedöma uppdragstagare, men löser

inte alla frågor. Nuvarande utformning av regelverket innebär en risk för att lika fall behandlas olika och det är dessutom svårt för den enskilde att förutse hur regelverket ska tillämpas. Kommittén ska därför analysera uppdragstagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen och föreslå en reglering som innebär att uppdragstagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen blir tydlig.

Förslaget ska, om det är möjligt, innehålla en definition av vem om är att anse som uppdragstagare och vem som är att anse som uppdragsgivare. Det ska också tydliggöras hur uppdragstagare förhåller sig till de två grupper som i dag finns i arbetslöshetsförsäkringen. Företagarbegreppet har nyligen varit föremål för översyn vilket medförde flera förändringar i regelverket, bland annat i syfte att göra företagarbegreppet mer enhetligt i olika regelverk. Förslaget till definition av uppdragstagare ska därför i så begränsad utsträckning som möjligt förändra nuvarande definition av företagare. Den föreslagna definitionen ska också vara likvärdig i arbetslöshets- och socialförsäkringen. Kommittén ska också analysera hur förslaget förhåller sig till gränsdragningen mellan arbetstagare och uppdragstagare i arbets- och skatterätten. Vidare ska förslaget underlätta för individer att kunna växla mellan anställning, uppdrag och företagande och möjliggöra för individer att kunna ta sig ur arbetslöshet.

Harmonisering av pensionsregler

Nuvarande reglering av hur arbetslöshetsersättning ska bedömas i relation till olika former av pension har varit oförändrad under lång tid. Därtill kan tillämpningen av bestämmelserna i det enskilda fallet i vissa fall vara svår att förutse för enskilda. Ett uttag av pension vid sidan av arbete kan vid arbetslöshet reducera arbetslöshetsersättningen på ett sätt som är svårt att förutse. Regeringen anser att bestämmelserna behöver ses över i syfte att förtydliga och förenkla men även för att harmoniseras med övrig lagstiftning på området.

Kommittén ska därför analysera och lämna förslag på hur nuvarande bestämmelser kan justeras så att de blir tydligare och enklare att tillämpa och i större utsträckning harmonierar med relevant lagstiftning på området. De bestämmelser som föreslås ska inte utgöra hinder för äldre att återgå i arbete.

Utredning av behov av regler om effektivitet och styrning samt förfaranderegler

Några frågor som gäller styrning och effektivitet på arbetslöshetsförsäkringens område behöver utredas. Det gäller frågor om hur statsbidragshanteringen kan effektiviseras och om arbetslöshetskassorna i högre utsträckning ska omfattas av vissa bestämmelser som gäller för myndigheter.

Effektivisering av statsbidragshanteringen

Statsbidragshanteringen i arbetslöshetsförsäkringen är otydlig framför allt i fråga om vilken roll olika aktörer har och hur regelverket ska tillämpas i vissa delar. Både Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Arbetsförmedlingen har uttryckt önskemål om att utreda statsbidragshanteringen så att ansvarsfördelning och tillämpningsfrågor förtydligas.

Kommittén ska därför, med utgångspunkt i översynen av hur arbetslöshetsförsäkringen ska organiseras

- analysera ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i statsbidragshanteringen, med utgångspunkt också i kommitténs förslag när det gäller aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen enligt dessa direktiv,
- föreslå hur hanteringen ska kunna utformas så effektivt som möjligt, och
- analysera och föreslå nödvändiga förändringar av regelverket.

Förfaranderegler och regler om styrning och effektivitet

Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga organ och inte myndigheter. Det innebär att t.ex. förvaltningslagen (1986:223), förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och myndighetsförordningen (2007:515) inte gäller för arbetslöshetskassornas verksamhet samt att de även i andra delar är undantagna bestämmelser som gäller för utbetalande myndigheter. Arbetslöshetskassornas verksamhet innefattar dock delvis myndighetsutövning, bl.a. när det gäller handläggning av ärenden om arbetslöshetsersätt-

ning. Verksamheten vänder sig således till enskilda och arbetslöshetskassornas beslut kan få avgörande konsekvenser för enskilda individer.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har i återkommande rapporter påtalat brister hos arbetslöshetskassorna när det gäller intern styrning och kontroll samt informationssäkerhet. Vidare har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i sitt remissvar över Förvaltningslagsutredningens betänkande En ny förvaltningslag (SOU 2010:29), som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, anfört att den grundläggande rättssäkerhetsgaranti som genom förslaget till ny förvaltningslag erbjuds den enskilde medborgaren hos förvaltningsmyndigheterna bör gälla även hos arbetslöshetskassorna samt att frågan om att införa liknande reglering i den speciallagstiftning som gäller på arbetslöshetsförsäkringens område bör utredas närmare (jfr Ds 2010:47, s. 660 f.).

Kommittén ska därför, beroende av vad kommittén föreslår när det gäller arbetslöshetsförsäkringens organisering,

- analysera förutsättningarna för att göra förvaltningslagen tillämplig på relevanta delar av arbetslöshetskassornas verksamhet, och
- analysera förutsättningarna för att införa bestämmelser om intern styrning och kontroll samt informationssäkerhet och, om det blir aktuellt, även analysera om de olika arbetslöshetskassorna ska omfattas av sådana bestämmelser i samma utsträckning.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska uppskatta de ekonomiska konsekvenser som förslagen kan medföra. Kommittén ska även uppskatta de samhälls-ekonomiska och statsfinansiella effekterna av samtliga delar av förslagen.

Kommittén ska också utreda om förslagen har några konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO), Europeiska unionen eller andra i detta sammanhang relevanta internationella organ. Kommittén ska även utreda om förslagen kan tänkas få konsekvenser för jämställdheten

eller för miljön. Förslagets konsekvenser för små och mellanstora företag ska också belysas.

Övrigt

I sitt arbete med detta tilläggsuppdrag bör kommittén särskilt ta del av följande betänkanden och rapporter:

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området (SOU 2012:4),
- Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda – Rätt till ersättning vid arbetslöshet (SOU 2011:54),
- Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2011:52),
- En ny förvaltningslag (SOU 2010:29),
- IAF 2011:18 Återbetalning av statsbidrag – kartläggning och analys av gällande regelverk,
- IAF 2011:30 Arbetslöshetskassornas arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar samt IAF:s redovisning av återkrav,
- IAF 2010:24 Arbetslöshetskassornas system och rutiner för internkontroll samt informationssäkerhet,
- IAF 2009:15 Arbetslöshetskassorna och systematisk internkontroll.

Kommittén skulle enligt de ursprungliga direktiven slut-redovisa arbetet i sin helhet senast den 15 maj 2013. Med anledning av detta tilläggsdirektiv ska kommittén i stället slutredovisa sitt arbete senast den 31 januari 2015. I den slutredovisningen ingår också att redovisa de delar av uppdraget som hänförs till detta tilläggsuppdrag.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:7

Tilläggsdirektiv till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 januari 2015

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 april 2010 kommittédirektiv om en översyn av de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48). Kommittén ska senast den 31 januari 2015 redovisa arbetet i sin helhet.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 2 mars 2015.

(Socialdepartementet)

Verktyg för att säkerställa en likformig rättstillämpning

Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringsdelegationen inom Arbesmarknadsstyrelsen (AMS)

Tidigare fanns inom AMS en arbetslöshetsförsäkringsdelegation.¹ Verksamheten i delegationen upphörde i samband med att IAF bildades 2004.² Delegationen hade i uppgift att följa utvecklingen av det kontanta stödet till arbetslösa. AMS fick även överlämna åt delegationen att besluta i principiella ärenden om arbetslöshetskassor. Delegationen bestod av en ordförande och fem ledamöter. Tre av ledamöterna skulle representera arbetslöshetskassorna. Delegationen hade inte några beslutsbefogenheter.³

Delegationen behandlade bl.a. frågor om föreskrifter som skulle beslutas av AMS och frågor om ändringar i regelböcker för arbetslöshetskassor avseende försäkringsbestämmelser och föreningsrättsliga bestämmelser som gavs ut av AMS. Dessa regelböcker var sammanställningar av innehållet i olika rättskällor, som t.ex. lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter, förarbetsuttalanden och domstolsavgöranden. Regelböckerna innehöll även kommentarer som i vissa fall innefattade rekommendationer om hur t.ex. bestämmelser i lag och andra författningar skulle tolkas.

¹ 9 § förordningen (2001:623) med instruktion för AMS i dess lydelse före den 1 augusti 2005.

² Det sista mötet i delegationen hölls den 24 november 2003.

³ 4 och 9 §§ arbetsordning för Arbetsmarknadsverket 2003-04-25, dnr 01-7468-09.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

Av IAF:s instruktion framgår att myndigheten är en enrådighetsmyndighet som leds av en myndighetschef med titeln generaldirektör.⁴ IAF ska enligt sin instruktion ha ett insynsråd med högst nio ledamöter.⁵ Enligt myndighetsförordningen ska insynsrådet utöva insyn i verksamheten och vara rådgivande till myndighetschefen.⁶ IAF:s insynsråd utses av regeringen och består av, förutom generaldirektören, sju ledamöter som nominerats av en statlig myndighet (Försäkringskassan) och organisationer på arbetsmarknaden.

I samband med bildandet av IAF diskuterades möjligheten att föra över den tidigare nämnda arbetslöshetsförsäkringsdelegationen inom AMS till IAF. SO och TCO ansåg att arbetslöshetsförsäkringsdelegationen även i fortsättningen borde finnas hos IAF. Regeringen ansåg dock inte att arbetslöshetsförsäkringsdelegationen i och med bildandet av IAF borde läggas ned. Sådana frågor som avhandlades i delegationen borde enligt regeringens mening med fördel kunna hanteras i det insynsråd som skulle inrättas hos IAF och som skulle bestå av ledamöter med en bred erfarenhet av frågorna inom myndighetens ansvarsområde och en djup insikt om arbetsmarknadens funktionssätt.⁷

IAF:s verksamhet är indelad i de fyra verksamhetsgrenarna Tillsyn, Uppföljning, Förtydliga regelverket och Förvaltning.⁸

Inom *verksamhetsgrenen Tillsyn* utövar IAF tillsyn över arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen genom att granska om de följer juridiskt bindande regler. Om IAF kommer fram till att en arbetslöshetskassa har brutit mot reglerna kan IAF vidta en av två åtgärder: meddela en erinran mot arbetslöshetskassans verksamhet eller förelägga arbetslöshetskassan att vidta rättelse inom viss tid. Om arbetslöshetskassan inte följer ett föreläggande kan IAF besluta att dra in statsbidraget, eller återkräva statsbidrag som har betalats ut felaktigt. Om IAF upptäcker att Arbetsför-

⁴ 3 och 5 §§ förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

⁵ 4 § förordningen med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

⁶ 9 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁷ Prop. 2001/02:151.

⁸ IAF:s årsredovisning 2013.

medlingen har brutit mot juridiskt bindande regler ska IAF påtala detta för Arbetsförmedlingen och regeringen. Av en underlagspromemoria som IAF tagit fram på uppdrag av kommittén framgår att myndigheten sedan bildandet 2004 har meddelat 30 erinringar och ett föreläggande. IAF har inte någon gång hållit inne statsbidraget för en arbetslöshetskassa⁹.

Inom *verksamhetsgrenen Uppföljning* genomför IAF uppdraget från regeringen att följa upp utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område, bl.a. genom att kartlägga arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens rutiner, samt sammanställa och analysera statistik på området. Myndigheten kan även få specifika uppdrag av regeringen att utreda olika frågor som rör arbetslöshetsförsäkringen.

Inom *verksamhetsgrenen Förtydliga regelverket* har IAF möjlighet att bidra till att förtydliga arbetslöshetsförsäkringens regelverk genom att föra statens talan i domstol, utfärda föreskrifter inom ramen för bemyndiganden i lagstiftningen samt anmäla till regeringen att lagar eller förordningar behöver ändras.

Till *verksamhetsgrenen Förvaltning* hör bl.a. IAF:s uppgifter att överföra finansieringsavgifter från arbetslöshetskassorna till staten och att utfärda intyg som ger arbetslösa personer möjlighet att söka arbete i andra EU- och EES-länder med bibehållen arbetslöshetsersättning.¹⁰ I denna verksamhetsgren ingår även att förvalta tre regelsamlingar som IAF har på sin webbplats. Regelsamlingarna innehåller ett sammanställt material från olika rättskällor och olika typer av underlag och är avsedda att vara ett verktyg för IAF:s medarbetare i tillsynsarbetet.¹¹ Till skillnad från de av AMS tidigare utgivna regelböckerna, innehåller regelsamlingarna *inte* några rekommendationer riktade till arbetslöshetskassorna om hur t.ex. bestämmelser i lag ska tolkas.

⁹ Underlagspromemoria om det finansiella flödet i arbetslöshetsförsäkringen och IAF:s sanktioner mot arbetslöshetskassor (IAF:s diarienummer 2014/85).

¹⁰ IAF:s årsredovisning 2013.

¹¹ IAF:s årsredovisning 2013 samt arbetsordning för IAF beslutad 2014-03-06.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO)

Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) är enligt sina stadgar¹² en sammanslutning av i Sverige verksamma arbetslöshetskassor. För definition av begreppet arbetslöshetskassor hänvisas i stadgarna till lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. SO har bl.a. till uppgift att medverka vid information och genomföra utbildningar om arbetslöshetsförsäkringen, att utveckla för kassorna gemensamma administrativa rutiner och att underlätta arbetslöshetskassornas samverkan i organisations- och utvecklingsfrågor¹³. Inom SO ska, förutom styrelse och arbetsutskott, även finnas bl.a. ett försäkringsutskott som utses av styrelsen¹⁴.

SO har tagit fram olika typer av icke bindande stöddokument för att vägleda arbetslöshetskassorna i deras ärendehantering. I en underlagspromemoria¹⁵, som IAF tagit fram på uppdrag av kommittén, redovisas utförligt de olika former av stöddokument för arbetslöshetskassorna som är framtagna av SO. Det finns stöddokument angående bl.a. allmänna administrativa frågor, it, lagstiftningshistorik, offentlighet och sekretess, nyhetsbevakning, och utbildning.

Av särskilt intresse i sammanhanget är de *handläggarestöd* som utarbetas på uppdrag av SO:s försäkringsutskott. De riktar sig i första hand till anställda på arbetslöshetskassorna. Handläggarestöden ska vara en hjälp vid tolkningen av olika rättsregler och syftar ytterst till att främja att de försäkrade behandlas lika, oavsett vilken arbetslöshetskassa som hanterar ärendet. I handläggarestöden redovisas t.ex. domar från nationella domstolar och från EU-domstolen samt förarbetsuttalanden som är intressanta för det rättsområde som behandlas. I de fall SO har en uppfattning om hur en viss rättsregel bör tillämpas redovisas den i handläggarestödet. Handläggarestöden uppdateras kontinuerligt utifrån förändringar av författningar och rättspraxis. I handläggarestöd behandlas en lång rad olika materiella tillämpningsfrågor. Handläggarestöd som rör

¹² Stadgar för Arbetslöshetskassornas Samorganisation, beslutade på årsmötet den 13 juni 2005.

¹³ § 1.

¹⁴ § 10.

¹⁵ Underlagspromemoria 2014-02-10 om regler för myndighetsutövning, intern styrning och kontroll samt hantering och överföring av personuppgifter hos arbetslöshetskassorna (IAF:s diarienummer 2013/940).

materiella tillämpningsfrågor finns bl.a. om arbetslöshetsersättning inom EU/EES-området samt Schweiz och om arbetslöshetsersättning i samband med förtroendeuppdrag, uppsägning och utbildning. Det finns också handläggarstöd som behandlar frågor om beräkning av ramtid, normalarbetstid och dagsförtjänst samt om bisyssla, deltidsanställda brandmäns rätt till arbetslöshetsersättning och företagares rätt till arbetslöshetsersättning. Nämnas kan också att det finns handläggarstöd för hanteringen av återkrav och oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Andra samhällsområden

Allmänna råd

I 1 § författningssamlingsförordningen (1976:625) definieras allmänna råd som ”sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende”¹⁶. Allmänna råd är alltså inte bindande och kan inte heller betecknas som författningar¹⁷. Historiskt har begreppet allmänna råd omfattat råd med syfte att styra praxis och/eller att erbjuda enskilda handlingsalternativ¹⁸.

En myndighet har ofta skyldighet att meddela allmänna råd inom sitt område, och den har dessutom en generell rätt att göra detta, utan stöd i särskilt bemyndigande¹⁹. Det är numera vanligt att centrala förvaltningsmyndigheter lämnar allmänna råd som även rubriceras som sådana. Något sådant formkrav finns dock inte, och det är inte ovanligt att man finner allmänna råd även under annan rubrik²⁰. Som exempel kan nämnas att Försäkringskassan använder beteckningen ”rättsliga ställningstaganden”. Dessa tas fram i syfte att åstadkomma en enhetlig och likformig rättstillämpning inom Försäkringskassan. De rättsliga ställningstagandena publiceras på

¹⁶ Författningssamlingsförordningen kompletterar lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Förordningen har som främsta funktion att reglera utgivningen av författningssamlingar och därmed näraliggande frågor.

¹⁷ Med författningar avses enligt 1 § författningssamlingsförordningen ”lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter”.

¹⁸ Robert Pålsson, Riksskatteverkets rekommendationer: allmänna råd och andra uttalanden på skatteområdet, 1995, och Ds 1989:77.

¹⁹ Se prop. 1983/84:119.

²⁰ Robert Pålsson i Skattenytt 2013.

myndighetens webbplats för att ge allmän kännedom om dem. Rättsliga ställningstaganden görs i principiella frågor när svar saknas i en rättsfråga eller när rättsläget är oklart. Internt blir alla ställningstaganden som myndigheten gör i rättstillämpningsfrågor bindande. Försäkringskassans rättsliga ställningstaganden är däremot inte bindande för t.ex. domstolar²¹.

I anslutning till att en myndighet beslutar allmänna råd ställs vissa särskilda krav, bl.a. måste de allmänna råden publiceras och (i normalfallet) en konsekvensutredning göras²². Detta hindrar inte någon vid en myndighet att föreslå lagtolkning för ett enskilt fall. Ett sådant uttalande omfattas inte av begreppet allmänt råd, vilket bl.a. innebär att de särskilda handläggningskraven inte är tillämpliga. I en del fall kan en åsikt som på det sättet uttrycks av en tjänsteman vid myndigheten uppfattas som myndighetens uppfattning i frågan²³.

Socialstyrelsens rättsliga råd

Inom Socialstyrelsen finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga sociala och medicinska frågor (rättsliga rådet).

Rättsliga rådet avgör vissa särskilt angivna ärenden²⁴. I en del ärenden fattar rättsliga rådet beslut, och i andra ärenden ska rådet lämna utlåtande på begäran av en domstol eller myndighet.

I de fall rättsliga rådet fattar beslut handlar det exempelvis om tillstånd till abort, sterilisering, insemination eller om att fastställa ändrad könstillhörighet. I de fall rådet lämnar utlåtande på begäran av domstol eller myndighet kan det ske i samband med ärenden om fortsatt vård, permission eller frigång, skjutvapeninnehav, inställelse till huvudförhandling (som tilltalad eller vittne), påverkan av medicin i kombination med alkohol, ingående av avtal, förordnande av god man, klander av testamente, vårdnadsfrågor, adoptionsfrågor och äktenskap mellan halvsyskon samt i vissa nådeärenden.

²¹ www.forsakringskassan.se

²² Se härtill bl.a. 18 c § samt 27 § i författningssamlingsförordningen samt 4 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

²³ Robert Pålsson, a.a. 1995.

²⁴ Se 16 § förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen.

Under 2013 inkom totalt 1 224 ärenden till rådet. Antalet avslutade ärenden uppgick till 1 179. Socialstyrelsen har uppställt vissa mål för handläggningstiderna avseende de olika ärendeslagen. Målen varierar från en vecka för abort- och steriliseringsärenden upp till sex månader för könskorrigeringsärenden²⁵.

Ordföranden i rådet och ställföreträdaren för denne ska ha erfarenhet som lagfaren domare. Därutöver deltar alltid allmänföreträdare och läkare med olika specialisering. I övrigt deltar i vissa fall en representant för Socialstyrelsen och en kurator eller psykolog.

Allmänna reklamationsnämnden

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) är en statlig myndighet. Verksamheten regleras i förordningen (2007:1041) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden. Chef för nämnden är en heltidsanställd ordförande som utses av regeringen. ARN:s främsta uppgift är enligt instruktionen att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör en vara, tjänst eller annan nyttinghet som tillhandahållits huvudsakligen för enskilt bruk (konsumenttvister) samt ge rekommendation om hur tvisterna bör lösas.

ARN har också till uppgift att stödja den kommunala konsumentverksamhetens medling i konsumenttvister, genom bl.a. utbildning, rådgivning och information. Däremot ger ARN inte råd till enskilda konsumenter i reklamationsfrågor. Den uppgiften ska skötas lokalt av de kommunala konsumentvägledarna.

ARN prövar endast en tvist på begäran av en konsument eller ett dödsbo. Tvister mellan två konsumenter eller två näringsidkare prövas således inte.

ARN arbetar på 13 nämndavdelningar som prövar tvister inom olika sektorer. Som exempel kan nämnas allmänna avdelningen samt bank-, bostads-, båt-, försäkrings-, motor- och reseavdelningen. Handläggningen är helt skriftlig.

Avdelningen består vid ett sammanträde normalt av en ordförande och fyra övriga ledamöter. Regeringen utser ett antal jurister med erfarenhet som domare (avdelningsordförande) som

²⁵ Socialstyrelsens årsredovisning 2013.

leder nämndsammanträdena. För närvarande har nämnden cirka 20 avdelningsordförande. I nämnden ingår vidare ett antal s.k. intresseledamöter, 230 personer. Intresseledamöterna har allmän känedom om en viss bransch, näringslivet i stort eller om förhållandena inom konsumentområdet. De ska vara opartiska och varken stödja konsumenten eller företaget i de ärenden som prövas av nämnden. Intresseledamöterna utses efter förslag från myndigheter och konsument- och branschorganisationer som regeringen har bestämt. Vid sammanträden på de olika nämndavdelningarna ska lika många ledamöter från konsumentensidan som från branschensidan delta²⁶.

Om ett ärende är av enkel beskaffenhet eller om näringsidkaren inte har yttrat sig i ärendet, får detta avgöras av nämndens ordförande eller vice ordförande eller av en annan tjänsteman utan deltagande av några andra ledamöter. Det är även möjligt att avgöra ett ärende på s.k. liten nämnd, dvs. en ordförande och två ledamöter.

ARN kan numera också pröva tvister i förstärkt sammansättning, dvs. med tre ordförande och fyra intresseledamöter och i plenum. Det gäller om tvisten är av principiell betydelse och det behövs med hänsyn till behovet av en enhetlig rättstillämpning.

ARN:s beslut utgör en rekommendation och är inte bindande. Det finns inga möjligheter att tvångsvis driva igenom beslutet. ARN:s beslut kan inte heller överklagas.

Under 2013 inkom till ARN totalt 11 301 ärenden. Antalet prövade tvister uppgick till 5 481 och antalet avvisade ärenden uppgick till 3 207. ARN har för de olika nämndavdelningarna ställt upp mål för genomströmningstider på antingen 150 eller 180 dagar, beroende på beslutsformer och hur komplexa ärendena vanligen är²⁷.

Två gånger om året gör ARN en sammanställning av hur många näringsidkare som har följt nämndens beslut. Av ARN:s beräkningar framgår att cirka 74 procent av näringsidkarna följde nämndens beslut 2013. Följsamheten varierade mellan olika nämndavdelningar och uppgick till mellan 60 och 100 procent. I statistiken avseende följsamhet ingår även näringsidkare som har gått i konkurs eller av annan anledning saknat betalningsförmåga eller upp-

²⁶ SOU 2014:47.

²⁷ A. bet.

hört med sin verksamhet²⁸. Vissa branschorganisationer garanterar att deras medlemmar följer nämndens rekommendationer. Om så inte sker, får konsumenten ersättning av organisationen²⁹.

Skatterättsnämnden

Skatterättsnämnden är en statlig myndighet med ett kansli som organisatoriskt tillhör Skatteverkets huvudkontor. Skatterättsnämnden som sådan är dock fristående från Skatteverket. Förfarandet i nämnden regleras i lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor.

Skatterättsnämnden kan efter ansökan ge förhandsbesked i skattefrågor (1 §). I förhandsbeskedet ska Skatterättsnämnden i den omfattning som nämnden anser lämplig ange hur den fråga som förhandsbeskedet avser ska bedömas vid beskattningen (15 §). Möjligheten att få förhandsbesked är tänkt för frågor där svaret inte omedelbart framgår av lagtext eller praxis. Ett förhandsbesked som vunnit laga kraft är bindande för Skatteverket och för en allmän förvaltningsdomstol i förhållande till den enskilde som beskedet angår, om den enskilde yrkar det (16 §).

Alla som är eller kan bli skyldiga att betala någon av de skatter som kan omfattas av ett förhandsbesked har rätt att ansöka om ett sådant. I de flesta fall är det dock företag som ansöker om förhandsbesked. För att Skatterättsnämnden ska kunna lämna förhandsbesked krävs då att det är av vikt med ett sådant besked, antingen för den som gjort ansökan eller för en enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning (5 §). Också det allmänna ombudet hos Skatteverket kan ansöka om förhandsbesked. Då krävs bl.a. att Skatteverket har fattat beslut i saken som gått den enskilde emot och att det är av vikt för en enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning att förhandsbesked lämnas (6–6 a §§). Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda, föreligger hinder mot att pröva ansökan och nämnden ska avvisa densamma (12 §). Skatterättsnämnden tar

²⁸ A. bet.

²⁹ Lennart Grobgeld och Anders Norin, Konsumenträtt: regler till hjälp och skydd för konsumenterna, 2013.

inte upp frågeställningar som rör bevisfrågor och värderingsfrågor. Frågor som är av utredningskaraktär besvaras inte heller³⁰.

Nämnden arbetar i domstolsliknande former. Om en enskild ansöker om förhandsbesked, är Skatteverket motpart i ärendet. När det allmänna ombudet hos Skatteverket ansöker om förhandsbesked, är den enskilde som frågan angår motpart i ärendet (11 §). Nämnden ska bereda parterna tillfälle att yttra sig och förfarandet kan vara både muntligt och skriftligt (14 §).

Ledamöter och ersättare utses av regeringen på rekommendation av ett antal olika institutioner och organisationer för högst fyra år i taget. Nämnden sammanträder på två avdelningar, en för direkt skatt och en för indirekt skatt. Regeringen bestämmer ledamöternas och ersättarnas fördelning på avdelningarna och utser bland ledamöterna en ordförande och en vice ordförande på varje avdelning (2 §). Skatterättsnämnden är beslutför när ordföranden vid sammanträdet samt fem andra ledamöter är närvarande. Nämnden är dock beslutför med färre ledamöter, om tre av dem, bland dem ordföranden, är ense om utgången i ärendet. Fler än ordföranden samt sex andra ledamöter får inte delta i nämndens beslut (3 § första stycket). Det finns inga författningsreglerade krav på vilken kompetens ledamöterna eller ersättarna ska ha eller varifrån de ska rekryteras. Ledamöterna (exklusive ordföranden och vice ordföranden) hämtas för närvarande från akademiska institutioner (tre), departement (två), domstolväsendet (fem), myndigheter (fyra), näringslivet (fyra) samt Sveriges Kommuner och Landsting (en). Den breda representationen har ansetts bidra till den höga kvalitet Skatterättsnämnden har på sin verksamhet³¹.

Det är möjligt att överklaga ett meddelat förhandsbesked hos Högsta förvaltningsdomstolen. Något krav på prövningstillstånd finns inte (22 §).

Under perioden 1999 till 2013 har det totalt kommit in 3 505 ansökningar om förhandsbesked till Skatterättsnämnden och antalet inkomna ärenden uppgår till ungefär 200 per år. Antalet ansökningar varierar dock under åren beroende på bl.a. vilka ändringar i lagstiftningen som gjorts. Andelen avvisade ansökningar har varit i stort sett konstant under perioden. I snitt har 37

³⁰ SOU 2014:62.

³¹ A. bet. 42 och 100.

procent av ärendena avslutats genom ett avvisningsbeslut. Det tar i genomsnitt sex till tio månader från ansökan tills dess att Skatterättsnämnden meddelar ett förhandsbesked. Denna genomsnittstid dras dock upp av att ett fåtal ärenden drar ut mycket på tiden och i normalfallet meddelas förhandsbeskeden på klart under sex månader. Handläggningstiden i Högsta förvaltningsdomstolen är ungefär densamma, med i snitt ungefär sex till åtta månader till avgörande under 2013. Domstolen har under femårsperioden 2009–2013 meddelat totalt 237 avgöranden avseende förhandsbesked³².

³² A. bet.

Ett system för tolkningsbesked inom arbetslöshetsförsäkringen – möjliga tekniska utformningar

Sammanfattning

Ett system där en myndighet lämnar besked i konkreta tolkningsfrågor på ansökan av arbetslöshetskassor har vissa drag gemensamma med ordningen för förhandsbesked i skattefrågor. Det är dock angeläget att undvika otydlighet kring vem som handlägger ersättningssökandes ärenden, och att inte betydligt öka Högsta förvaltningsdomstolens arbetsbelastning. Detta talar för att sådana *tolkningsbesked* – till skillnad mot förhandsbesked i skattefrågor – inte bör vara möjliga att överklaga.

Det är också angeläget att hitta lösningar som tillvaratar den enskildes intresse av att kunna förlita sig på ett av kassan fattat beslut. Skäl kan även finnas som talar för att det ska vara möjligt för den enskilde att med bindande verkan gentemot arbetslöshetskassan kunna åberopa ett tolkningsbesked som har inhämtats i det egna ärendet, och som är till fördel för honom eller henne. En lösning kan vara att tolkningsbeskedet blir bindande för arbetslöshetskassan i förhållande till den enskilde som tolkningsbeskedet angår, *om den enskilde yrkar det*. Lösningen innebär att den enskilde kan överklaga kassans beslut i det ärende som tolkningsbeskedet avser, såvida inte han eller hon har yrkat att tolkningsbeskedet ska vara bindande. Oavsett om den enskilde yrkat att ett tolkningsbesked ska vara bindande eller inte, kommer tillsynsmyndigheten att kunna överklaga kassans beslut i syfte att få fram ett vägledande avgörande i domstol. Tillsynsmyndighetens möjligheter att föra upp oklara rättsfrågor till vägledande avgörande i domstol torde förbättras med ett system som bygger på en skyldighet för

arbetslöshetskassor att ansöka om tolkningsbesked i sådana frågor. Domstolar torde ta hänsyn till ett tolkningsbesked även om det meddelas först efter ett överklagande av arbetslöshetskassans beslut i det aktuella ärendet, om beskedet bereds i former som tillgodoser höga krav på juridisk kompetens. Om tolkningsbesked dessutom offentliggörs, torde arbetslöshetskassor och domstolar ta hänsyn till tolkningsbesked också när de avgör andra liknande ärenden.

Ett tolkningsbesked kan göras bindande för arbetslöshetskassans handläggning

Alternativet att lämna besked i konkreta tolkningsfrågor på ansökan av en kassa har vissa drag gemensamma med ordningen för förhandsbesked i skattefrågor. Frågan blir då om beskedet i tolkningsfrågan bör vara rättsligt bindande i någon mening eller ha samma karaktär som ett beslut av Allmänna reklamationsnämnden och m.a.o. utgöra en rekommendation som är inte bindande för arbetslöshetskassan.

Tolkningsbesked behöver knappast vara formellt rättsligt bindande för att de ska kunna påverka arbetslöshetskassornas och domstolarnas rättstillämpning. Viktigare för att uppnå detta torde vara att beskeden bereds i former som tillgodoser behovet av hög juridisk kompetens med erfarenhet från både arbetslöshetskassor och allmänna förvaltningsdomstolar, och att de offentliggörs. Så mycket är dock klart att den samordnande effekten blir ännu starkare om tolkningsbesked – liksom förhandsbesked i skattefrågor – kan göras bindande för arbetslöshetskassor och allmänna förvaltningsdomstolar.

Ett av syftena med förhandbeskedsinstitutet inom skatteområdet är att påskynda prejudikatbildningen i den högsta domstolsinstansen (Högsta förvaltningsdomstolen). Förhandsbesked i skattefrågor kan överklagas dit utan krav på prövningstillstånd. Den skattskyldige intar alltid partsställning i Skatterättsnämnden och även vid överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen¹. Det skulle vara förenat med flera svårigheter att införa motsvarande

¹ Se 11 § lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor och 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

möjlighet att överklaga ett tolkningsbesked inom arbetslöshetsförsäkringen. De ersättningssökande, vars ärende hos en arbetslöshetskassa har föranlett kassan att ansöka om tolkningsbesked, skulle i så fall ges ställning som part i tolkningsbeskedsförfarandet. Sökanden skulle alltså vara part utan att ha initierat frågan om tolkningsbesked eller ha samtyckt till att inleda förfarandet. För sökanden riskerar det då förmodligen att framstå som oklart vem som egentligen handlägger hans eller hennes ärende. Vidare skulle varje ersättningssökande få möjlighet att genom överklagande föra upp sitt ärende till sakprövning i Högsta förvaltningsdomstolen. Antalet oklara rättsfrågor som skulle kunna bli föremål för tolkningsbesked kan uppskattas till cirka 100–200 per år. Av årsredovisningen för Sveriges Domstolar 2013 framgår att Högsta förvaltningsdomstolen under åren 2011–2013, exklusive mål som inte har meddelats prövningstillstånd, har avgjort mellan 669 och 854 mål per år. Ordningen med fri fullföljd till Högsta förvaltningsdomstolen är en företeelse som i fråga om förvaltningsmyndigheters beslut hittills i princip varit exklusivt förbehållen av Skatterättsnämnden beslutade förhandsbesked. Det är svårt att bedöma hur införandet av motsvarande ordning för arbetslöshetsförsäkringen skulle påverka arbetsförutsättningarna i Högsta förvaltningsdomstolen. Om tolkningsbesked överklagas i stor utsträckning skulle det dock kunna leda till en betydande ökning av domstolens arbetsbelastning. Tilläggas kan att Högsta förvaltningsdomstolen under våren 2008 har överlämnat en rapport till regeringen, i vilken föreslås krav på prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen och mer begränsade förutsättningar för ansökan om förhandsbesked².

Ett sätt att undvika den nu beskrivna problematiken kan vara att begränsa den rättsliga bundenheten till att omfatta *arbetslöshetskassans* handläggning av det ärende som har föranlett kassan att ansöka om tolkningsbesked. Då behöver det inte heller införas någon möjlighet för enskilda ersättningssökande att överklaga tolkningsbeskedet direkt till Högsta förvaltningsdomstolen. Om sökanden överklagar det beslut som kassan fattar på grundval av tolkningsbeskedet, är en domstol – till skillnad från kassan –

² Högsta förvaltningsdomstolens handläggning av mål om förhandsbesked i skattefrågor till regeringen (Fi 2008/3741)

formellt obunden av tolkningsbeskedet då den prövar målet. Därmed upprätthålls den enskildes rätt till domstolsprövning inom ramen för den ordinarie instansordningen.

Bindande verkan endast på yrkande av enskild i ärendet om tolkningsbesked

Arbetet med att bereda tolkningsbesked bör givetvis bedrivas med inriktning på att meddela tolkningsbesked så snart som möjligt. Oavsett de organisatoriska förutsättningarna torde det dock inte gå att undvika att arbetslöshetskassan i vissa fall hinner meddela beslut i ärendet innan tolkningsbeskedet meddelats. Det kan då uppstå situationer där den enskilde har förlitat sig på och hunnit anpassa sig till kassans beslut, som senare ändras genom ett bindande tolkningsbesked som är till nackdel för den enskilde. Det är angeläget att förhindra att sådana situationer kan uppstå.

En lösning kan vara att införa en skyldighet för arbetslöshetskassan att avvakta tolkningsbeskedet. Kassan skulle då inte kunna avgöra ärendet som har föranlett en ansökan om tolkningsbesked förrän tolkningsbeskedet har meddelats. Mot en sådan lösning talar framför allt att ett besked från kassan i fråga om rätten till ersättning normalt är av stor ekonomisk betydelse för den enskilde. Det kan vara angeläget för sökanden att få ett besked från kassan i frågan så snart som möjligt, oavsett vad beskedet går ut på.

En annan lösning kan vara att tolkningsbeskedet blir bindande för arbetslöshetskassan i förhållande till den enskilde som tolkningsbeskedet angår, *om den enskilde yrkar det*. Lösningen tillvarar den enskildes intresse av att kunna förlita sig på ett av kassan fattat beslut samtidigt som det blir möjligt att i det egna ärendet åberopa ett tolkningsbesked som leder till att kassan ska ändra sitt beslut till fördel för den enskilde. Den prejudicerande effekten av ett offentliggjort tolkningsbesked kvarstår dessutom, även om tolkningsbeskedet inte gjorts bindande i det enskilda ärendet. Om tolkningsbesked bereds i former som tillgodoser höga krav på juridisk kompetens, torde domstolar ta hänsyn till ett tolkningsbesked som meddelats efter det att sökanden överklagat kassans beslut i ärendet. Domstolen som prövar sökandens överklagande kan i ett sådant fall endast ändra kassans beslut till klagandens för-

del (se 29 § förvaltningsprocesslagen). Om tolkningsbesked bereds i former som tillgodoser höga krav på juridisk kompetens, och om de dessutom offentliggörs, torde arbetslöshetskassor och domstolar ta hänsyn till tolkningsbesked också när de avgör andra liknande ärenden.

Att sökanden yrkar att tolkningsbeskedet ska vara bindande för kassan får anses innebära att ett kassabeslut grundat på det bindande tolkningsbeskedet inte har gått sökanden emot. I denna situation torde sökanden därför inte heller kunna överklaga ett kassabeslut, i vart fall inte i de delar det grundar sig på ett bindande tolkningsbesked (se 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen). Arbetslöshetskassan kan givetvis inte heller överklaga sitt eget beslut i denna situation. Kvar står dock tillsynsmyndighetens möjlighet att, liksom i dagens läge, föra talan mot kassans beslut vid domstol. Möjligheten kan utnyttjas i syfte att få fram ett vägledande avgörande i domstol som avviker från tolkningsbeskedet. Tillsynsmyndigheten kan också utnyttja möjligheten att överklaga ett kassabeslut innan ett tolkningsbesked har hunnit meddelas. I praktiken kan det vara nödvändigt för myndigheten att göra detta om den anser att kassans beslut bör ändras, eftersom myndigheten ska överklaga inom två månader från dagen för kassans beslut³. I dessa fall tar tillsynsmyndigheten över arbetslöshetskassans ställning som motpart till den enskilde⁴. Tillsynsmyndighetens möjligheter att föra upp oklara rättsfrågor till vägledande avgörande i domstol torde förbättras med ett system som bygger på en skyldighet för arbetslöshetskassor att ansöka om tolkningsbesked i sådana frågor.

Det kan övervägas att i lag lägga fast en frist för när sökanden senast ska yrka att tolkningsbeskedet ska vara bindande för kassan. En lösning kan vara att fristen löper ut samtidigt med fristen för den enskilde att överklaga kassans beslut.

³ 54 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och 103 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK).

⁴ Se 59 § ALF.

Behöver det vara möjligt att överklaga ett tolkningsbesked?

Den fråga som återstår att därefter ta ställning till är ifall beslut om att meddela tolkningsbesked kan bli möjliga att överklaga hos någon annan instans än hos Högsta förvaltningsdomstolen. Sådan överklagbarhet skulle innebära att det öppnas upp en parallell besvärsväg vid sidan av möjligheten för sökanden att överklaga arbetslöshetskassans beslut i det ärende som tolkningsbeskedet avser.

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot *och beslutet kan överklagas*. Frågan blir då först om ett meddelat tolkningsbesked kommer att kunna överklagas av en arbetslöshetskassa som har ansökt om ett sådant besked.

Vid prövning av rätten till arbetslöshetsersättning betraktas arbetslöshetskassan som företrädare för det allmänna⁵. I arbetslöshetskassans uppgifter enligt lag ingår då bl.a. dels att förmedla statliga medel i form av arbetslöshetsersättning, dels att vid felaktiga utbetalningar återkräva och återföra medlen till staten. Kassan uppträder med andra ord i en offentligrättslig ("myndighetsutövande") skepnad. Det ligger därför närmast till hands att i sådana sammanhang jämställa arbetslöshetskassor med statliga myndigheter när det gäller möjligheten att överklaga statliga myndigheters beslut. Enligt allmänt antagen praxis saknar statlig myndighet rätt att utan särskild föreskrift överklaga en annan statlig myndighets beslut (se t.ex. RÅ 2003 ref. 86). Därmed torde inte heller en arbetslöshetskassa ha rätt att överklaga ett beslut av en statlig myndighet om att meddela tolkningsbesked, såvida det inte är särskilt föreskrivet att kassan kan föra talan mot beslutet.

Frågan blir därefter om ett meddelat tolkningsbesked kommer att kunna överklagas av den enskilde som tolkningsbeskedet angår, dvs. den person vars ärende har föranlett en arbetslöshetskassa att ansöka om ett tolkningsbesked.

Bestämmelsen i 22 § förvaltningslagen klargör att endast den som har ett visst intresse i saken (saklegitimation) har rätt att få

⁵ Se t.ex. Lagrådets yttrande i prop. 2000/01:129, bil. 5.

denna prövad av en högre instans. Ett beslut kan ”angå” också andra än den som har ansökt om någon i den offentlighetsliga lagstiftningen reglerad åtgärd, t.ex. om ett tolkningsbesked av det nu beskrivna slaget. Intressenter som inte tidigare uppträtt i ärendet om tolkningsbesked, exempelvis den enskilde vars ärende har föranlett kassan att ansöka om beskedet, kan alltså vara klagoberättigade. Svaret på frågan vem som har klagorätt står emellanåt att finna i specialförfattningarna. När sådana bestämmelser saknas, avgörs frågan i domstolarnas praxis. Allmänt sett brukar det för klagorätt krävas att beslutet antingen påverkar personens rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen⁶. Även om bestämmelser om klagorätt saknas, kan det därför i vart fall inte uteslutas att domstol kommer finna att en enskild, vars ärende tolkningsbesket angår, har rätt att överklaga tolkningsbeskedet. Beslutet om tolkningsbesked överklagas i så fall hos allmän förvaltningsdomstol (22 a §), dvs. i första instans hos behörig förvaltningsrätt. Den enskildes motpart i domstolsförfarandet blir den myndighet som först beslutade i saken, dvs. den myndighet som har meddelat tolkningsbeskedet (7 a § förvaltningsprocesslagen). Av 3 § första stycket förvaltningslagen framgår emellertid att lagen är subsidiär i förhållande till av riksdagen stiftade lagar och av regeringen beslutade förordningsbestämmelser. Lagstiftaren kan alltså genom bestämmelser i lag eller förordning inskränka klagorätten.

För att utesluta överklagbarhet, har i vissa sammanhang införts uttryckliga författningsbestämmelser om att beslut inte kan överklagas. I förordningen (2007:1041) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden har t.ex. förts in en bestämmelse i 29 § om att myndighetens beslut i konsumenttvister och yttranden till domstol inte får överklagas. Detsamma gäller myndighetens beslut i omprövningsärenden. Bestämmelsen innebär att de aktuella besluten inte kan överklagas, varken hos allmän förvaltningsdomstol eller hos någon annan instans. Andra stycket 3 § förvaltningslagen innehåller dock en begränsning i möjligheterna att i annan lag eller i förordning meddela från förvaltningslagen avvikande bestämmelser. Lagens bestämmelser om överklagande ska alltid tillämpas

⁶ Se praxissammanställning i Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010.

om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. I artikeln anges bl.a. att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Därmed uppkommer fråga om ett förbud mot att överklaga tolkningsbesked kommer att vara förenligt med rätten till domstolsprövning enligt konventionen.

Av Europadomstolens praxis framgår att också vissa sociala rättigheter och förmåner av ekonomisk art faller under begreppet ”civila rättigheter”. Rätt till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen föreligger i dessa situationer även om egentliga privaträttsliga inslag saknas. En förutsättning är dock enligt domstolen att villkoren för att få del av förmånen är närmare reglerade enligt nationell rätt (*Salesi mot Italien*, dom 1993-06-26, Ser. A Vol. 257-E, § 19, och *Schuler-Zraggen mot Schweiz*, dom 1993-06-24, Ser. A Vol. 263, § 46). Även rätten till sociala förmåner inom ramen för olika försäkringsystem utgör enligt domstolens praxis sådana ”civila rättigheter” som omfattas av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen (*Feldbrugge mot Nederländerna*, dom 1986-05-29, Ser. A Vol. 99, § 40, och *Deumeland mot Västtyskland*, dom 1986-05-29, Ser. A Vol. 100, § 74). Denna praxis talar med styrka för att även rätten till arbetslöshetsersättning enligt svensk lag omfattas av begreppet ”civila rättigheter” och därmed av rätten till domstolsprövning enligt konventionen.

Artikel 6:1 är en processuell bestämmelse, som är avsedd att garantera rätten till opartisk prövning av rättsliga anspråk. Däremot syftar bestämmelsen inte till att skapa nya materiella rättigheter⁷. Beslut av en arbetslöshetskassa i frågor som rör rätten till ersättning och medlemskap kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol⁸. Ett tolkningsbesked i sådana frågor kan förvisso direkt påverka kassans handläggning av ett ärende, i synnerhet om det införs en möjlighet att göra tolkningsbeskedet bindande för kassan. Tolkningsbesked av det nu beskrivna slaget inskränker emellertid

⁷ Se t.ex. Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2012.

⁸ 49 § ALF och 95 § LAK.

inte domstolens möjligheter till oavhängig och opartisk prövning vid ett överklagande av kassans beslut. Ett förbud i författning mot att överklaga tolkningsbesked kan därför inte heller anses strida mot artikel 6.1 i konventionen. Taleförbudet får då också anses vara förenligt med 3 § andra stycket förvaltningslagen.

Författningsutkast – Införande av ett rättvisande inkomstunderlag i två etapper

I denna bilaga redovisas utkast till författningsbestämmelser med anledning av de förslag som läggs fram i kapitel 7 i betänkandet avseende införande av ett rättvisande inkomstunderlag i två etapper. Författningsutkasten redovisas etappvis och omfattar i etapp 1 bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i socialförsäkringsbalken och i etapp 2 bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring. I vissa fall redovisas även exempel på förordningsbestämmelser i anslutning till utkast till lagbestämmelser.

Utkasten omfattar inte bestämmelser som rör insamlingen av inkomstuppgifter och åtkomst till dessa uppgifter för Försäkringskassan och arbetslöshetskassor. Innehållet i sådana bestämmelser kommer att styra begreppsbildningen i bl.a. bestämmelser om kvalifikationsvillkor i lagen om arbetslöshetsförsäkring och socialförsäkringsbalken när ersättningen beräknas på ett underlag som består av inkomstuppgifter som inhämtats på det nu aktuella sättet. Utkasten i denna bilaga kommer därmed att behöva anpassas tekniskt och terminologiskt till de bestämmelser om insamlingen av inkomstuppgifter och åtkomst till dessa uppgifter som tas fram i ett senare skede. Utkasten gör därför inte heller anspråk på att täcka alla följdändringar i olika författningar som kan visa sig bli nödvändiga för att genomföra samlade författningsändringar som avser insamlingen, åtkomsten till och användningen av inkomstuppgifterna.

Direkt efter författningsutkasten avseende etapp 1 respektive etapp 2 finns jämförelsetabeller, som bl.a. innehåller hänvisningar mellan utkasten till författningsbestämmelser och aktuella avsnitt i betänkandet.

Författningsutkast – etapp 1

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Med ramtid avses de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen. Om anmälningssmånaden innehåller förvärsarbete, tid med föräldrapenning eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor, ska den dock ingå i ramtiden.

Av 16–17 a §§ följer att viss tid är överhoppningsbar vid fastställande av ramtiden.

En månad som innehåller förvärsarbete, tid med föräldrapenning eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor är dock inte överhoppningsbar.

Tredje stycket gäller inte för en sökande som avses i 16 d §.

15 a §¹

När normalarbetstiden fastställs enligt 23 b § är ramtiden de tolv senaste sammanhängande kalendermånaderna som närmast föregår den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen. Om inkomstuppgifter för den senaste månaden inte finns tillgängliga vid anmälningstillfället är den sista månaden i ramtiden den näst senaste kalendermånaden som föregår anmälningssmånaden.

¹ Senaste lydelse 2013:958.

15 b §²

För en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd och som uppfyllt ett arbetsvillkor före deltagandet i programmet, utgör ramtiden de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt när sökanden påbörjade programmet.

När normalarbetstiden fastställs enligt 23 c § första stycket är ramtiden de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen. Om anmälningstidens månaden innehåller förvärsarbete, tid med föräldrapenning eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor, ska den dock ingå i ramtiden.

Av 16–17 a §§ följer att viss tid är överhoppningsbar vid fastställande av ramtiden.

En månad som innehåller förvärsarbete, tid med föräldrapenning eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor är dock inte överhoppningsbar.

Tredje stycket gäller inte för en sökande som avses i 16 d §.

² Senaste lydelse 2009:666.

15 c §³

För en sökande som omfattas av 23 § tredje stycket eller som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd och som uppfyllt ett arbetsvillkor under deltagande i programmet, utgör ramtiden de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt när sökanden uppfyllt arbetsvillkoret.

För en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd och som uppfyllt ett arbetsvillkor före deltagandet i programmet, utgör ramtiden de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt när sökanden påbörjade programmet.

15 d §

För en sökande som omfattas av 23 § tredje stycket eller som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd och som uppfyllt ett arbetsvillkor under deltagande i programmet, utgör ramtiden de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt när sökanden uppfyllt arbetsvillkoret.

23 b §⁴

Normalarbetstiden utgör den genomsnittliga arbetstiden under den sökandes ramtid.

Vid bestämmande av normalarbetstid ska utöver arbetad tid även beaktas tid som ersatts med sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, eller med graviditetspenning, föräldrapenningsförmån, sjukpenning, rehabiliteringspen-

För en sökande som haft överenskommen arbetstid under den tid som avses i 12 § utgör normalarbetstiden den överenskomna arbetstid som sökanden i genomsnitt haft under ramtiden. Ramtiden fastställs i detta fall enligt 15 a §.

³ Senaste lydelse 2009:666.

⁴ Senaste lydelse 2010:2030.

ning, smittbärrpenning eller närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken.

Det som sägs i andra stycket gäller endast månader som ingår i den fastlagda ramtiden och som innehåller förvärsarbete i sådan omfattning att de skulle kunna tillgodoräknas i ett arbetsvillkor.

23 c §⁵

Till en sökande som fått dagpenning i form av grundbelopp och under ersättningsperioden uppfyllt ett nytt arbetsvillkor ska, om det är förmånligare, som normalarbetstid gälla den normalarbetstid som den sökande hade under den senaste perioden med arbetslöshetsersättning. Detta får tillämpas för högst två ersättningsperioder som följer direkt efter varandra.

För en sökande som inte haft överenskommen arbetstid under den tid som avses i 12 §, är normalarbetstiden den genomsnittliga arbetstiden under den sökandes ramtid. Ramtiden fastställs i detta fall enligt 15 b §.

Första stycket ska tillämpas också på en sökande som haft överenskommen arbetstid under den tid som avses i 12 §, om det finns skäl att anta att det är mer förmånligt för sökanden.

25 §⁶

Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärsinkomster (dagpenning i form av inkomst-

I ersättningsgrundande inkomst kan ingå

1. avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap.

⁵ Senaste lydelse 2009:666.

⁶ Senaste lydelse 2009:666.

relaterad ersättning).

socialavgiftslagen (2000:980),

2. vad som kan antas utgöra avgiftspliktig inkomst enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980), och

3. ersättning eller förmån från systemen för social trygghet i de fall då detta anges särskilt i denna lag.

Dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning bestäms utifrån sökandens dagsförtjänst, normalarbetstid och det högsta respektive lägsta belopp som regeringen fastställer, om inte annat följer av denna lag.

25 a §⁷

Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst eller, i fråga om sökande med månadslön, 1/22 av den månadsinkomst, som den sökande haft under ramtiden.

Dagsförtjänsten är 1/260 av den sökandes ersättningsgrundande inkomst.

För den som omfattas av 23 b § andra stycket ska dagsförtjänsten beräknas på sökandens förvärvsinkomst och det ersättningsbelopp som lämnats.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omräkning av dagsförtjänst.

Bestämmelser om beräkningen av dagsförtjänsten för företagare finns i 37 och 37 a §§.

⁷ Senaste lydelse 2010:445.

25 b §

Vid beräkning av ersättningsgrundande inkomst när normalarbetstiden fastställs enligt 23 b § är den sökandes ersättningsgrundande inkomst summan av inkomster enligt 25 § 1 som utgetts under ramtiden som fastställs enligt 15 a §.

I de månader då ersättning enligt 25 § 1 som motsvarar minst 20 procent av ett prisbasbelopp har utgetts, inkluderas vid beräkning av den ersättningsgrundande inkomsten även ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, eller graviditetspenning, föräldrapenningförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärarpenning eller närstående penning enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) som utgetts under månaden.

25 c §

Om en sökande fått ersättning från arbetsgivare som finansierats med särskilt anställningsstöd eller har fått avgångsvederlag ska den ersättningsgrundande inkomsten beräknas enligt 25 d §.

25 d §

Vid beräkning av ersättningsgrundande inkomst i andra fall än som avses i 25 b § är den sökandes ersättningsgrundande inkomst summan av inkomster enligt 25 § 1,

som avser arbete som utförts under ramtiden som fastställs enligt 15 b §. Har arbetsgivaravgifter betalats för förmåner som inte avser specifik arbetstid inkluderas sådana förmåner som utgetts under ramtiden.

Som ersättningsgrundande inkomst räknas även ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, eller graviditetspenning, föräldrapenningsförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning eller närstående penning enligt socialförsäkringsbalken (2010:110), som avser månader som ingår i ramtiden och som innehåller förvärvsarbete i sådan omfattning att månaden skulle kunna tillgodoräknas i ett arbetsvillkor enligt 12 §. Som ersättningsgrundande inkomst räknas inte ersättning som avser arbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd.

25 e §

Den högsta ersättningsgrundande inkomsten för den inkomstrelaterade ersättningen och den högsta ersättningsgrundande inkomsten för grundersättningen fastställs av regeringen.

37 §⁸

När underlag för beräkning av dagsförtjänst för företagare bestäms ska dagsförtjänsten grundas på den inkomst från verksamheten som framgår av senaste beslut om slutlig skatt. Om det är mer förmånligt för företagaren, ska dagsförtjänsten grundas på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i senaste beslut om slutlig skatt.

Bestämmelser om sammanläggning av förvärsinkomst och förmåner vid beräkning av dagsförtjänst finns i 25 a § andra stycket.

Beräkningen av ersättningsgrundande inkomst för företagare ska grundas på den inkomst från verksamheten som framgår av senaste beslut om slutlig skatt. Om det är mer förmånligt för företagaren, ska beräkningen grundas på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i senaste beslut om slutlig skatt.

I fall när normalarbetstiden för företagare fastställs enligt 23 b §, ska den ersättningsgrundande inkomsten beräknas enligt 25 b §, om det är mer förmånligt för företagaren än att beräkna den ersättningsgrundande inkomsten enligt första stycket.

37 a §⁹

För en företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade får dagsförtjänsten grundas på företagarens tidigare anställning. När dagsförtjänsten grundas på tidigare anställning ska prövning av om arbetsvillkoret uppfyllts avse tid i anställningen. Ramtiden ska då avse de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande

För en företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet inom 36 månader från det att verksamheten startade får den ersättningsgrundande inkomsten grundas på företagarens tidigare anställning. När den ersättningsgrundande inkomsten grundas på tidigare anställning ska prövning av om arbetsvillkoret uppfyllts avse tid i anställningen. Ramtiden ska då avse de tolv månader som närmast föregått

⁸ Senaste lydelse 2011:1384.

⁹ Senaste lydelse 2010:445.

startade sin verksamhet.

den månad när den sökande startade sin verksamhet.

39 a §¹⁰

Vid beräkning av dagpenningbelopp enligt 38 a § ska hänsyn inte tas till sådan bisyssla som avses i 39 §. Detta gäller dock under förutsättning att bisysslan inte

1. utvidgas under arbetslösheten, och

2. hindrar personen från att ta ett lämpligt heltidsarbete.

Om inkomsten från bisysslan efter arbetslöshetens inträde överstiger ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka, ska hela det överskjutande beloppet dras av från dagpenningen.

Vid beräkning av ersättningsgrundande inkomst för en person som har bisyssla enligt 39 § beräknas ersättningsgrundande inkomst enligt 25 d §. Inkomst från bisysslan ska inte räknas med i den ersättningsgrundande inkomsten.

39 b §

Vid beräkning av dagpenningbelopp enligt 38 a § ska hänsyn inte tas till sådan bisyssla som avses i 39 §. Detta gäller dock under förutsättning att bisysslan inte

1. utvidgas under arbetslösheten, och

2. hindrar personen från att ta ett lämpligt heltidsarbete.

Om inkomsten från bisysslan efter arbetslöshetens inträde överstiger ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka, ska hela det överskjutande beloppet dras av från dagpenningen.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:445.

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 kap.

2 §

Sjukpenninggrundande inkomst är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete antingen

1. som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning), eller

2. på annan grund (inkomst av annat förvärsarbete).

Med sjukpenninggrundande inkomst avses, såvida inte annat följer av femte stycket, sådan ersättningsgrundande inkomst som avses i 2 b § 1 som har utgetts inom en ramtid av tolv månader under minst en månad (inkomst-villkor).

Med ramtid enligt första stycket avses de tolv senaste sammanhängande kalendermånaderna som närmast föregår den månad när fråga om den förmån som ska prövas av Försäkringskassan väcks på något av de sätt som föreskrivs i denna balk. Om inkomstuppgifter för den senaste månaden i ramtiden inte finns tillgängliga när fråga om förmånen ska prövas av Försäkringskassan, är i stället den närmast föregående kalendermånaden sista månad i ramtiden.

I de månader då ersättning som motsvarar minst 20 procent av ett prisbasbelopp har utgetts, inkluderas vid beräkning av den ersättningsgrundande inkomsten även ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön,

eller graviditetspenning, föräldrapenningförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrarpenning eller närståendepenning enligt denna balk som utgetts under månaden.

Sjukpenninggrundande inkomst ska beräknas på sätt som anges i 2 a §

1. om inkomstvillkoret enligt första stycket inte har uppfyllts,

2. om det finns anledning att anta att ersättningen uppgår till högre belopp vid beräkning enligt 2 a §, eller

3. i situationer som avses i 26 kap. 19–21 §§.

Ersättning ska grundas på beräkning med stöd av fjärde stycket 2 endast om detta leder till att ersättningen uppgår till högre belopp.

Vid beräkning enligt inkomstvillkoret tillämpas inte bestämmelserna i 4 §, 6–9 §§ och 10–31 §§. Vid beräkningen görs inte heller någon reduktion av sjukpenning enligt 28 kap. 7 §.

2 a §

Sjukpenninggrundande inkomst är sådan ersättningsgrundande inkomst som utgörs av den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete antingen

1. som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning), eller

2. på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).

2 b §

I ersättningsgrundande inkomst kan ingå

1. avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen (2000:980),

2. vad som kan antas utgöra avgiftspliktig inkomst enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980), och

3. ersättning eller förmån från systemen för social trygghet i de fall då detta anges särskilt i denna balk.

2 c §

Vid beräkning av ramtiden enligt 2 § bortses från månader med studier, för vilka den försäkrade uppburit studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare bestämmelser om vilka studier som medför att detta

stycke är tillämpligt.

3 §

För att sjukpenninggrundande inkomst ska kunna fastställas för en person krävs att han eller hon är försäkrad för arbetsbaserade förmåner enligt 4 och 6 kap.

För att sjukpenninggrundande inkomst ska kunna fastställas krävs dessutom att den försäkrades årliga inkomst

1. kommer från arbete i Sverige,
2. kommer från arbete som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande, och
3. kan antas uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet.

Bestämmelsen i andra stycket 2 tillämpas inte då sjukpenninggrundande inkomst fastställs enligt inkomstvillkoret.

5 §

När sjukpenninggrundande inkomst beräknas *ska inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete var för sig* beräknas och avrundas till närmast lägre hundratal kronor.

När sjukpenninggrundande inkomst beräknas *enligt inkomstvillkoret i 2 § ska ersättningsgrundande inkomst* beräknas och avrundas till närmast lägre hundratal kronor. *Vid beräkningen ska det bortses från ersättningsgrundande inkomst till den del summan av denna överstiger 7,5 prisbasbelopp.*

När sjukpenninggrundande inkomst beräknas enligt 2 a § ska inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete var för sig beräknas och avrundas till närmast lägre hundratal kronor.

Vid beräkningen ska det bortses från inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete till den del summan av dessa överstiger 7,5 pris-

Vid beräkningen *enligt andra stycket* ska det bortses från inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete till den del summan av dessa

basbelopp. Det ska därvid i första hand bortses från inkomst av annat förvärvsarbete.

överstiger 7,5 prisbasbelopp. Det ska därvid i första hand bortses från inkomst av annat förvärvsarbete.

9 §¹¹

För en försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete och som bedriver näringsverksamhet ska, under en tid om 24 månader räknat från den månad då den försäkrade har gjort eller borde ha gjort anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244), den sjukpenninggrundande inkomsten från näringsverksamheten beräknas till minst vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. I det fall den försäkrade inte har skyldighet att anmäla sig för registrering, ska tiden om 24 månader räknas som om en sådan skyldighet hade gällt för honom eller henne.

För en försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete och som bedriver näringsverksamhet ska, under en tid om 36 månader räknat från den månad då den försäkrade har gjort eller borde ha gjort anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244), den sjukpenninggrundande inkomsten från näringsverksamheten beräknas till minst vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. I det fall den försäkrade inte har skyldighet att anmäla sig för registrering, ska tiden om 36 månader räknas som om en sådan skyldighet hade gällt för honom eller henne.

För en försäkrad som har inkomst av anställning, och som är företagare i den mening som avses i 34 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska den sjukpenninggrundande inkomsten under en tid om 36 månader räknat från den månad då verksamheten startade beräknas till minst vad som motsvarar vad

¹¹ Senaste lydelse 2011:1434.

den skulle ha beräknats till enligt 2 §, om fråga om den förmån som ska prövas av Försäkringskassan hade väckts den månad då verksamheten startade.

27 kap.

11 §

Kan det inte utredas hur den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat under sjukperiodens första 14 dagar gäller följande. Sjukpenningen får lämnas efter vad som kan anses skäligt med ledning av hur den försäkrade har förvärvsarbetat före sjukperioden, om det kan antas att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat i motsvarande omfattning under de första 14 dagarna i sjukperioden.

Sjukpenning som beräknas på grundval av ett underlag som fastställs med stöd av 25 kap. 2 § lämnas under de första 14 dagarna, oavsett hur den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat under denna period.

28 kap.

6 §¹²

Sjukpenning ska alltid kalenderdagsberäknas när den försäkrade

1. är helt eller delvis arbetslös, om inte annat följer av tredje stycket,

2. får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått graviditetspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning, *eller*

3. är egenföretagare och har en sjukpenninggrundande

Sjukpenning ska alltid kalenderdagsberäknas när den försäkrade

1. är helt eller delvis arbetslös, om inte annat följer av tredje stycket,

2. får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått graviditetspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning,

3. är egenföretagare och har en sjukpenninggrundande

¹² Senaste lydelse 2010:2005.

inkomst som består av endast inkomst som består av endast inkomst av annat förvärvsarbete. inkomst av annat förvärvsarbete,
eller

4. är anställd och har en sjukpenninggrundande inkomst som beräknas med stöd av 25 kap. 2 §.

Om sjukpenning till en familjehemsförälder ska beräknas på grundval av en sjukpenninggrundande inkomst som omfattar ersättning för vården, ska sjukpenning som motsvarar denna ersättning kalenderdagsberäknas.

För en försäkrad som avses i första stycket 1 lämnas kalenderdagsberäknad sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod endast om den försäkrade är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen samt är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten. Om det som nu föreskrivits skulle framstå som oskäligt, får kalenderdagsberäknad sjukpenning ändå lämnas under de första 14 dagarna i sjukperioden.

Jämförelsetabell – etapp 1

Bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring

Anmärkningar

15 a §	Avsnitt 7.4 och 7.6.2 i betänkandet
15 b §	Avsnitt 7.6.4 i betänkandet. Andra – fjärde stycket motsvarar andra – fjärde stycket i nuvarande 15 a §.
15 c §	Nuvarande 15 b §
15 d §	Nuvarande 15 c §
23 b §	Avsnitt 7.6.1 i betänkandet
23 c §	Avsnitt 7.6.4 i betänkandet
25 §	Avsnitt 7.2, 7.6.2 och 7.6.4 i betänkandet
25 a §	Avsnitt 7.6.6 i betänkandet
25 b § första stycket	Avsnitt 7.6.2 i betänkandet
25 b § andra stycket	Avsnitt 7.6.3 i betänkandet
25 c §	Avsnitt 7.6.4 i betänkandet
25 d §	Avsnitt 7.6.4 i betänkandet
25 e §	Avsnitt 7.6.5 i betänkandet
37 § första stycket	Avsnitt 7.2 i betänkandet
37 § andra stycket	Avsnitt 7.6.7 i betänkandet
37 a §	Avsnitt 7.6.7 i betänkandet
39 a §	Avsnitt 7.6.4 i betänkandet
39 b §	Nuvarande 39 a §

**Bestämmelser i
socialförsäkringsbalken**

25 kap. 2 § första stycket
25 kap. 2 § andra stycket

25 kap. 2 § tredje stycket
25 kap. 2 § fjärde–femte stycket
25 kap. 2 § sjätte stycket

25 kap. 2 a §

25 kap. 2 b §

25 kap. 2 c §
25 kap. 3 § tredje stycket
25 kap. 5 § första stycket

25 kap. 5 § andra–tredje stycket
25 kap. 9 §
27 kap. 11 § andra stycket
28 kap. 6 § första stycket

Anmärkningar

Avsnitt 7.5.1 i betänkandet
Avsnitt 7.4. och 7.5.1 i betänkandet

Avsnitt 7.5.1 i betänkandet
Avsnitt 7.5.2 i betänkandet
Avsnitt 7.5.1 i betänkandet. De undantagna bestämmelserna är tillämpliga endast då sjukpenninggrundande inkomst beräknas på sätt som anges i utkastet till 2 a §.
Avsnitt 7.2. och 7.5.2 i betänkandet

Avsnitt 7.2. och 7.5.1 i betänkandet

Avsnitt 7.5.3 i betänkandet
Avsnitt 7.5.1 i betänkandet
Avsnitt 7.2 och 7.5.1 i betänkandet

Avsnitt 7.5.2 i betänkandet
Avsnitt 7.5.4 i betänkandet
Avsnitt 7.5.1 i betänkandet
Avsnitt 7.5.1 i betänkandet

Författningsutkast – etapp 2

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Nuvarande lydelse
Arbetsvillkor

Föreslagen lydelse
Kvalifikationsvillkor

12 §¹³

Rätt till ersättning vid arbetslöshet har en sökande som under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde

1. haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbetet under minst 80 timmar per kalendermånad, eller

2. haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader (arbetsvillkor).

För att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning ska den sökande ha uppfyllt arbetsvillkoret efter det senaste inträdet i arbetslöshetskassan.

Vid bedömning av om arbetsvillkoret är uppfyllt får en sökande som omedelbart före inträdet i arbetslöshetskassan har varit medlem i en annan arbetslöshetskassa tillgodoräkna sig tid i den kassan.

¹³ Senaste lydelse 2009:1597.

12 a §

Rätt till ersättning vid arbetslöshet har en sökande som under en ramtid som avses i 15 a § av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde under minst sex månader mottagit inkomst i form av avgiftspliktig ersättning som avses i 25 § 1 och som uppgår till minst 20 procent av prisbasbeloppet per månad (inkomstvillkor).

Rätt till ersättning vid arbetslöshet ska prövas enligt 12 § (arbetsvillkoret) om det finns anledning att anta

1. att den som inte har uppfyllt inkomstvillkoret har uppfyllt arbetsvillkoret, eller

2. att ersättningen uppgår till högre belopp vid prövning enligt arbetsvillkoret.

Vid prövning enligt andra stycket 2 ska en sökande anses ha uppfyllt arbetsvillkoret endast om detta leder till att ersättningen uppgår till högre belopp.

13 §¹⁴

Som tid med förvärvsarbete anses även tid då den sökande

1. haft semester,

2. varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse, eller

För att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning ska den sökande ha uppfyllt ett kvalifikationsvillkor efter det senaste inträdet i arbetslöshetskassan.

Vid bedömning av om ett kvalifikationsvillkor är uppfyllt får en sökande som omedelbart före inträdet i arbetslöshetskassan

¹⁴ Senaste lydelse 2013:958.

3. på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön. har varit medlem i en annan arbetslöshetskassa tillgodoräkna sig tid i den kassan.

Tid med avgångsvederlag beräknas med utgångspunkt i avgångsvederlagets storlek i förhållande till den sökandes genomsnittliga inkomst per månad i anställningen under en viss period. Tid med ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön beräknas till det antal månader som ersättningen avser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen.

Tid med arbetstidsminskning eller partiell arbetsbefrielse som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska dock inte jämföras med förvärsarbete enligt första stycket 2.

13 b §

Som tid med förvärsarbete anses även tid då den sökande

1. haft semester,
2. varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse, eller

3. på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som

motsvarar lön.

Tid med avgångsvederlag beräknas med utgångspunkt i avgångsvederlagets storlek i förhållande till den sökandes genomsnittliga inkomst per månad i anställningen under en viss period. Tid med ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön beräknas till det antal månader som ersättningen avser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen.

Tid med arbetstidsminskning eller partiell arbetsbefrielse som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska dock inte jämföras med förvävarsarbete enligt första stycket 2.

14 §¹⁵

Vid prövning av *arbetsvillkoret* bortses från utfört förvävarsarbete

1. som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd, eller

2. som bedrivits med stöd till start av näringsverksamhet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Vid prövning av *ett kvalifikationsvillkor* bortses från *inkomst från förvävarsarbete* eller utfört förvävarsarbete

1. som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd, eller

2. som bedrivits med stöd till start av näringsverksamhet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

¹⁵ Senaste lydelse 2012:413.

15 §¹⁶

Tid då förvärvsarbete har utförts får inte räknas mer än en gång för att uppfylla arbetsvillkoret. Förvärvsarbete som använts för att uppfylla villkoret för dagpenning i form av grundbelopp får dock senare räknas med för att uppfylla villkoret för den inkomstrelaterade ersättningen, om arbetet utförts efter det senaste inträdet i kassan.

Inkomst som intjänats får inte räknas mer än en gång för att uppfylla inkomstvillkoret. Tid då förvärvsarbete har utförts får inte räknas mer än en gång för att uppfylla arbetsvillkoret. Inkomst eller förvärvsarbete som använts för att uppfylla villkoret för dagpenning i form av grundbelopp får dock senare räknas med för att uppfylla villkoret för den inkomstrelaterade ersättningen, om inkomsten intjänats eller arbetet utförts efter det senaste inträdet i kassan.

15 a §¹⁷

Med ramtid avses de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen. Om anmälningstiden innehåller förvärvsarbete, tid med föräldrapenning eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor, ska den dock ingå i ramtiden.

Av 16–17 a §§ följer att viss tid är överhoppningsbar vid fastställande av ramtiden.

En månad som innehåller förvärvsarbete, tid med föräldrapenning eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan till-

När kvalifikationsvillkoret fastställs enligt 12 a § är ramtiden de tolv senaste sammanhängande kalendermånaderna som närmast föregår den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen. Om inkomststoppgifter för den senaste månaden inte finns tillgängliga vid anmälningstillfället är den sista månaden i ramtiden den näst senaste kalendermånaden som föregår anmälningstiden.

¹⁶ Senaste lydelse 2009:1597.

¹⁷ Senaste lydelse 2013:958.

godoräknas i ett arbetsvillkor är dock inte överhoppningsbar.

Tredje stycket gäller inte för en sökande som avses i 16 d §.

15 b §¹⁸

För en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd och som uppfyllt ett arbetsvillkor före deltagandet i programmet, utgör ramtiden de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt när sökanden påbörjade programmet.

När kvalifikationsvillkoret fastställs enligt 12 § är ramtiden de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen. Om anmälningstidpunkten innehåller förvävarsarbete, tid med föräldrapenning eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor, ska den dock ingå i ramtiden.

Av 16–17 a §§ följer att viss tid är överhoppningsbar vid fastställande av ramtiden.

En månad som innehåller förvävarsarbete, tid med föräldrapenning eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor är dock inte överhoppningsbar.

Tredje stycket gäller inte för en sökande som avses i 16 d §.

15 c §¹⁹

För en sökande som omfattas av 23 § tredje stycket eller som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt

För en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd och som

¹⁸ Senaste lydelse 2009:666.

¹⁹ Senaste lydelse 2009:666.

program med aktivitetsstöd och som uppfyllt ett *arbetsvillkor under deltagande* i programmet, utgör ramtiden de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt när sökanden *uppfyllt arbetsvillkoret*.

uppfyllt ett *kvalifikationsvillkor före deltagandet* i programmet, utgör ramtiden de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt när sökanden *påbörjade programmet*.

15 d §

För en sökande som omfattas av 23 § tredje stycket eller som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd och som uppfyllt ett kvalifikationsvillkor under deltagande i programmet, utgör ramtiden de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt när sökanden uppfyllt kvalifikationsvillkoret.

22 b §²⁰

För en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd utan att ha en pågående ersättningsperiod och som uppfyllt ett *arbetsvillkor* under deltagande i programmet, räknas ersättningsperioden från och med den tidpunkt när sökanden uppfyllde *arbetsvillkoret*.

För en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd utan att ha en pågående ersättningsperiod och som uppfyllt ett *kvalifikationsvillkor* under deltagande i programmet, räknas ersättningsperioden från och med den tidpunkt när sökanden uppfyllde *villkoret*.

23 §²¹

Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersätt-

Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersätt-

²⁰ Senaste lydelse 2009:666.

²¹ Senaste lydelse 2010:2030.

ning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om den sökande då inte uppfyller *arbets- och karensvillkoren*.

Den sökande har dock inte rätt till ersättning efter det att en sammanhängande tid av 12 månader har förflutit sedan den sökande senast fick dagpenning eller aktivitetsstöd. I sådan tid räknas inte tid som är överhoppningsbar enligt 16–17 a §§.

Om ersättningsperioden har löpt ut men den sökande under perioden på nytt uppfyllt *arbetsvillkoret* lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Då ska dock karensvillkoret på nytt uppfyllas. Den nya ersättningsperioden räknas från den tidpunkt när den tidigare perioden löper ut.

ning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om den sökande då inte uppfyller *kvalifikations- och karensvillkoren*.

Om ersättningsperioden har löpt ut men den sökande under perioden på nytt uppfyllt *ett kvalifikationsvillkor* lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Då ska dock karensvillkoret på nytt uppfyllas. Den nya ersättningsperioden räknas från den tidpunkt när den tidigare perioden löper ut.

23 a § (Upphävs)

För den som är ersättningsberättigad fastställs en normalarbetstid.

23 b § (Upphävs)

Normalarbetstiden utgör den genomsnittliga arbetstiden under den sökandes ramtid.

Vid bestämmande av normalarbetstid ska utöver arbetad tid även beaktas tid som ersatts med sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, eller med föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning eller

närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken.

Det som sägs i andra stycket gäller endast månader som ingår i den fastlagda ramtiden och som innehåller förvärosarbete i sådan omfattning att de skulle kunna tillgodoräknas i ett arbetsvillkor.

23 c § (Upphävs)

Till en sökande som fått dagpenning i form av grundbelopp och under ersättningsperioden uppfyllt ett nytt arbetsvillkor ska, om det är förmånligare, som normalarbetstid gälla den normalarbetstid som den sökande hade under den senaste perioden med arbetslöshetsersättning. Detta får tillämpas för högst två ersättningsperioder som följer direkt efter varandra.

23 d § (Upphävs)

Till en sökande som får sin dagpenning fastställd enligt 27 a § ska som normalarbetstid gälla den normalarbetstid den sökande hade under den senaste perioden med arbetslöshetsersättning.

23 e § (Upphävs)

Till en sökande som lämnat eller står i begrepp att lämna jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar och tidigare fått ersättning enligt grundförsäkringen, eller inte tidigare fått arbetslöshetsersättning, ska som

normalarbetstid gälla sökandens totala arbetsutbud under deltagande i respektive garanti. Detta gäller endast om ansökan om ersättning sker inom 12 månader från tidpunkten när sökanden lämnade respektive garanti och får tillämpas högst två gånger för en sökande.

23 f § (Upphävs)

Till en sökande som får sin dagpenning fastställd enligt 30 § ska som normalarbetstid gälla sökandens totala arbetsutbud under deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar.

23 g § (Upphävs)

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omräkning av normalarbetstid.

24 § (Upphävs)

Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som inte är baserat på tidigare förvärvsinkomster (dagpenning i form av grundbelopp).

Dagpenning i form av grundbelopp bestäms utifrån sökandens normalarbetstid och det belopp som regeringen fastställer, om inte annat följer av denna lag.

25 §²²

Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster (dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning).

Dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning bestäms utifrån sökandens dagsförtjänst, normalarbetstid och det högsta respektive lägsta belopp som regeringen fastställer, om inte annat följer av denna lag.

I ersättningsgrundande inkomst kan ingå

1. avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen (2000:980),

2. vad som kan antas utgöra avgiftspliktig inkomst enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980), och

3. ersättning eller förmån från systemen för social trygghet i de fall då detta anges särskilt i denna lag.

25 a §²³

Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst eller, i fråga om sökande med månadslön, 1/22 av den månadsinkomst, som den sökande haft under ramtiden.

För den som omfattas av 23 b § andra stycket ska dagsförtjänsten beräknas på sökandens förvärvsinkomst och det ersättningsbelopp som lämnats.

Regeringen eller den myndighet

Dagsförtjänsten är 1/260 av den sökandes ersättningsgrundande inkomst.

²² Senaste lydelse 2009:666.

²³ Senaste lydelse 2010:445.

som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omräkning av dagsförtjänst.

Bestämmelser om beräkningen av dagsförtjänsten för företagare finns i 37 och 37 a §§.

25 b §

Vid beräkning av ersättningsgrundande inkomst med stöd av inkomstuppgifter som avses i 12 a § är den sökandes ersättningsgrundande inkomst summan av inkomster enligt 25 § 1 som utgetts under ramtiden som fastställs enligt 15 a §.

I de månader då ersättning enligt 25 § 1 som motsvarar minst 20 procent av ett prisbasbelopp har utgetts, inkluderas vid beräkning av den ersättningsgrundande inkomsten även ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, eller graviditetspenning, föräldrapenningförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrarpenning eller närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) som utgetts under månaden.

Den högsta ersättningsgrundande inkomsten för den inkomstrelaterade ersättningen och den högsta ersättningsgrundande inkomsten för grundersättningen fastställs av regeringen.

25 c §

Om en sökande fått ersättning från arbetsgivare som finansierats med särskilt anställningsstöd, fått avgångsvederlag eller har bisyssla enligt 39 § ska ersättningsgrundande inkomst beräknas enligt 25 d §.

25 d §

Vid beräkning av ersättningsgrundande inkomst i andra fall än som avses i 25 b § är den sökandes ersättningsgrundande inkomst summan av inkomster enligt 25 § 1, som avser arbete som utförts under ramtiden som fastställs enligt 15 b §. Har arbetsgivaravgifter betalats för förmåner som inte avser specifik arbetstid inkluderas sådana förmåner som utgetts under ramtiden.

Som ersättningsgrundande inkomst räknas även ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, eller graviditetspenning, föräldrapenningsförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrarpenning eller närståendepening enligt socialförsäkringsbalken (2010:110), som avser ersättning för månader som ingår i ramtiden och som innehåller förvärvsarbete i sådan omfattning att månaden skulle kunna tillgodoräknas i ett arbetsvillkor enligt 12 §. Som ersätt-

ningsgrundande inkomst räknas inte ersättning som avser arbete som arbetagivaren finansierat med särskilt anställningsstöd.

Den högsta ersättningsgrundande inkomsten för den inkomstrelaterade ersättningen och den högsta ersättningsgrundande inkomsten för grundersättningen fastställs av regeringen.

26 §²⁴

Om inte annat följer av 25 § *andra stycket*, 27 §, 27 a § eller 30 §, lämnas dagpenning med ett belopp som motsvarar följande procentsatser av den sökandes dagsförtjänst.

– 80 procent under de första 200 dagarna av ersättningsperioden, och

– 70 procent under resten av ersättningsperioden.

Om inte annat följer av 27 §, 27 a § eller 30 §, lämnas dagpenning med ett belopp som motsvarar följande procentsatser av den sökandes dagsförtjänst.

– 80 procent under de första 200 dagarna av ersättningsperioden,

– 70 procent under resten av ersättningsperioden, och

– 40 procent under hela ersättningsperioden för sökande som omfattas av grundförsäkringen.

När det bestäms med vilken procentsats ersättning ska lämnas ska dag då en sökande fått aktivitetsstöd för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program jämföras med ersättningsdag enligt denna lag. Dagar före den 1 januari 2007 beaktas inte.

27 a §²⁵

Om inte annat följer av 25 § *andra stycket*, ska till en sökande som under ersättningsperioden på nytt uppfyllt *arbetsvillkoret* och för vilken ersättning lämnas

Till en sökande som under ersättningsperioden på nytt uppfyllt *ett kvalifikationsvillkor* och för vilken ersättning lämnas under ytterligare en ersättnings-

²⁴ Senaste lydelse 2012:413.

²⁵ Senaste lydelse 2009:666.

under ytterligare en ersättningsperiod, om det är förmånligare, dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den senast lämnade arbetslöshetsersättningen.

period *ska*, om det är förmånligare, dagpenning lämnas med ett belopp *som för inkomstrelaterad ersättning* motsvarar 65 procent *och för grundersättning* motsvarar 40 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den senast lämnade arbetslöshetsersättningen.

Det som sägs i första stycket får tillämpas för högst två ersättningsperioder som följer direkt efter varandra.

27 b §

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om beräkningen av dagpenningen för sökande som uppfyllt ett kvalifikationsvillkor vid deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program.

37 §²⁶

När underlag för beräkning av dagsförtjänst för företagare bestäms ska dagsförtjänsten grundas på den inkomst från verksamheten som framgår av senaste beslut om slutlig skatt. Om det är mer förmånligt för företagaren, ska dagsförtjänsten grundas på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i senaste beslut om slutlig skatt.

Beräkningen av ersättningsgrundande inkomst för företagare ska grundas på den inkomst från verksamheten som framgår av senaste beslut om slutlig skatt. Om det är mer förmånligt för företagaren, ska beräkningen grundas på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i senaste beslut om slutlig skatt.

Bestämmelser om sammanläggning av förvärvsinkomst och förmåner vid beräkning av dagsförtjänst finns i 25 a § andra

I fall när en företagare uppfyller inkomstvillkoret enligt 12 a §, ska den ersättningsgrundande inkomsten beräknas

²⁶ Senaste lydelse 2011:1384.

stycket.

enligt 25 b §, om det är mer förmånligt för företagaren än att beräkna den ersättningsgrundande inkomsten enligt första stycket.

37 a §²⁷

För en företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade får *dagsförtjänsten* grundas på företagarens tidigare anställning. När *dagsförtjänsten* grundas på tidigare anställning ska prövning av om *arbetsvillkoret* uppfyllts avse tid i anställningen. Ramtiden ska då avse de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande startade sin verksamhet.

För en företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet inom 36 månader från det att verksamheten startade får *den ersättningsgrundande inkomsten* grundas på företagarens tidigare anställning. När *den ersättningsgrundande inkomsten* grundas på tidigare anställning ska prövning av om *ett kvalifikationsvillkor* uppfyllts avse tid i anställningen. Ramtiden ska då avse de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande startade sin verksamhet.

38 §

Ersättning till personer som söker deltidsarbete lämnas med det antal dagpenningbelopp per vecka som enligt en av regeringen fastställd omräkningstabell svarar mot den arbetslöshet som skall ersättas.

Regeringen får meddela föreskrifter om beräkning av ersättning till personer som söker deltidsarbete.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda föreskrifter för beräkning av ersättning vid deltidsarbete för det fall att arbetstiden

²⁷ Senaste lydelse 2010:445.

inte är bestämd till ett visst antal timmar per dag eller vecka.

Exempel på förordningstext med stöd av bemyndigande enligt utkast till ny lydelse av 38 §

Antalet ersatta timmar per vecka till en person som söker deltidsarbete kan som mest uppgå till det antal timmar per vecka som motsvarar personens arbetsutbud.

38 a §²⁸

Är någon arbetslös under del av vecka i andra fall än som avses i 38 §, lämnas ersättning med det antal dagpenningbelopp per vecka som svarar mot den arbetslöshet som ska ersättas enligt den av regeringen fastställda omräkningstabellen.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om beräkning av ersättning till personer som är arbetslösa under del av veckan.

Exempel på förordningstext med stöd av bemyndigande enligt utkast till ny lydelse av 38 a §

För en sökande som är arbetslös under del av veckan uppskattas inkomstbortfallet för denna vecka.

²⁸ Senaste lydelse 2010:445.

Det uppskattade inkomstbortfallet är den ersättningsgrundande inkomsten dividerad med 52 minus veckoinkomsten under den aktuella veckan.

Antalet ersatta timmar per vecka beräknas genom att antalet arbetade timmar under den aktuella veckan divideras med inkomsten för den aktuella veckan multiplicerad med det uppskattade inkomstbortfallet.

Om beräkningen innebär att antalet ersatta timmar överstiger 40 med avdrag för antalet arbetade timmar under veckan, ska antalet ersatta timmar vara 40 efter avdrag för antalet arbetade timmar.

För den som har hindertid eller reducerat arbetsutbud minskas den ersatta tiden, efter att ovanstående beräkning gjorts, med omfattningen på hindertiden eller det reducerade arbetsutbudet.

Antalet ersatta dagar under veckan beräknas genom att antalet ersatta timmar divideras med 40 och därefter multipliceras med fem.

39 a §²⁹

Vid beräkning av *dagpenningbelopp enligt 38 a § ska hänsyn inte tas till sådan bisyssla som avses i 39 §. Detta gäller dock under förutsättning att*

Vid beräkning av *ersättningsgrundande inkomst för en person som har bisyssla enligt 39 § tillämpas 25 d §. Inkomst från bisysslan ska inte räknas med i den*

²⁹ Senaste lydelse 2010:445.

bisyslan inte

1. utvidgas under arbetslösheten, och

2. hindrar personen från att ta ett lämpligt heltidsarbete.

Om inkomsten från bisyslan efter arbetslöshetens inträde överstiger ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka, ska hela det överskjutande beloppet dras av från dagpenningen.

ersättningsgrundande inkomsten.

39 b §

Vid beräkning av dagpenningbelopp enligt 38 a § ska hänsyn inte tas till sådan bisyssla som avses i 39 § som inte är en anställning. Detta gäller dock under förutsättning att bisyslan inte

1. utvidgas under arbetslösheten, och

2. hindrar personen från att ta ett lämpligt heltidsarbete.

Om inkomsten från bisyslan efter arbetslöshetens inträde överstiger ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka, ska hela det överskjutande beloppet dras av från dagpenningen.

39 c §

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om beräkningen av ersättningen vid bisyssla.

Exempel på förordningstext med stöd av bemyndigande enligt utkast till lydelse av 39 c §

Sökanden ska räknas som arbetslös under del av vecka

1. om arbetstiden i bisysslan under en vecka överstiger genomsnittlig arbetstid i bisysslan under ramtiden, eller

2. om veckoinkomsten från bisysslan överstiger genomsnittlig inkomst från bisysslan per vecka under ramtiden.

Den överstigande arbetstiden och den överstigande inkomsten beaktas då vid beräkning av antalet ersatta dagar enligt 38 a § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Jämförelsetabell – etapp 2

Bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring

12 § andra–tredje stycket
 12 a § första stycket
 12 a § andra stycket
 13 §

 13 b §
 14 §
 15 §

 15 a §
 15 b §

 15 c §
 15 d §
 22 b §

 23 § första och tredje stycket

 23 a–g §§
 24 §
 25 §
 25 a §
 25 b §

 25 c §

 25 d §

 26 §
 27 a §
 27 b §

Anmärkningar

Flyttas till utkast till 13 §
 Avsnitt 7.7.1 i betänkandet
 Avsnitt 7.7.4 i betänkandet
 Nuvarande 12 § andra–tredje stycket
 Nuvarande 13 §
 Avsnitt 7.7.4 i betänkandet
 Avsnitt 7.2 och 7.7.1 i betänkandet
 Avsnitt 7.4 i betänkandet
 Avsnitt 7.7.4 i betänkandet.
 Andra – fjärde stycket motsvarar andra – fjärde stycket i nuvarande 15 a §.
 Nuvarande 15 b §
 Nuvarande 15 c §
 Avsnitt 7.7.1 och 7.7.4 i betänkandet
 Avsnitt 7.7.1 och 7.7.4 i betänkandet
 Upphävs. Avsnitt 7.7.2 i betänkandet
 Upphävs. Avsnitt 7.7.5 i betänkandet
 Avsnitt 7.2 i betänkandet
 Avsnitt 7.7 i betänkandet
 Avsnitt 7.7.3 och 7.7.5 i betänkandet
 Avsnitt 7.7.4 och 7.7.5 i betänkandet
 Avsnitt 7.7.4 och 7.7.5 i betänkandet
 Avsnitt 7.7.5 i betänkandet
 Avsnitt 7.7.9 i betänkandet
 Avsnitt 7.7.9 i betänkandet

37 § första stycket	Avsnitt 7.2 i betänkandet
37 § andra stycket	Avsnitt 7.7.10 i betänkandet
37 a §	Avsnitt 7.7.10 i betänkandet
38 § samt exempel på förordningstext	Avsnitt 7.7.7 i betänkandet
38 a § samt exempel på förordningstext	Avsnitt 7.7.7 i betänkandet
39 a §	Avsnitt 7.7.8 i betänkandet
39 b §	Avsnitt 7.7.8 i betänkandet
39 c §	Avsnitt 7.7.8 i betänkandet

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I [13]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöre köp och registerpant. [18]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produkt direktivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutna
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]