



Trygghetssystemen för företagare – arbetslöshetsförsäkringen

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar arbetsmarknadsutskottet en del av regeringens proposition 2009/10:120 Trygghetssystemen för företagare. I propositionen finns förslag till förändringar för företagare i de sociala trygghetssystemen, dvs. arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkringen. Syftet är bl.a. att skapa större tydlighet och förutsägbarhet i regelverken och ökad likabehandling av företagare och anställda. Förslagen ska ses som en del av regeringens reformarbete för att stärka incitamenten att starta, driva och utveckla företag.

Arbetsmarknadsutskottet bereder den del av propositionen som avser arbetslöshetsförsäkringen medan socialförsäkringsutskottet bereder de övriga delarna.

I propositionen föreslås ett nytt företagarbegrepp i arbetslöshetsförsäkringen som kopplas till inkomstskattelagen (1999:1229), vilket innebär att den verksamhet som bedrivs ska vara varaktig och självständig och drivas med vinstsyfte. Dessutom ska personen för att betraktas som företagare ha utfört arbete i och ha ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Det ska ges utökade möjligheter till tillfälligt uppehåll i näringsverksamheten. Tydligare regler införs för sammanläggning av inkomster från näringsverksamhet och anställning. Den som bedriver näringsverksamhet vid sidan om en heltidsanställning eller ett företagande på heltid ska kunna få denna sidoverksamhet godkänd som bisyssla oavsett hur stora inkomster den genererar.

Den s.k. dagsförtjänsten ska för företagare kunna baseras på den inkomst från verksamheten som framgår av den senaste taxeringen. Om det är mer förmånligt ska dagsförtjänsten kunna grundas på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår inkomståret i den senaste taxeringen. En företagare som lägger ned verksamheten inom 24 månader från start ska kunna få sin ersättning baserad på inkomster av en tidigare anställning.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 5 juli 2010.

Utskottet välkomnar förslagen som har målet att göra det självklart, enkelt och mer lönsamt att vara företagare. Utskottet föreslår att riksdagen antar lagförslaget med viss justering.

Arbetslöshetsförsäkringen omfattar arbetstagare och företagare. Utskottet anser att det bör göras en djupare analys av uppdragstagares ställning i försäkringen och att det bör göras tydligare vad som ska gälla. Utskottet föreslår ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma i denna fråga.

En motion (s) har väckts med anledning av propositionen. Utskottet anser att motionen får anses väsentligen tillgodosedd med utskottets förslag om tillkännagivande till regeringen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Företagare i arbetslöshetsförsäkringen	6
Utskottets överväganden	9
Företagare i arbetslöshetsförsäkringen – bakgrund	9
Utskottets ställningstagande	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18
Propositionen	18
Följdmotionen	18
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	19
<i>Bilaga 3</i>	
Utskottets lagförslag	24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Antagande av lagförslag**

Riksdagen antar det i propositionen, punkt 6, enligt bilaga 2 framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring med den ändringen att 39 § ska ha den lydelse som framgår av utskottets förslag i bilaga 3. Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2009/10:120 i denna del.

2. **Uppdragstagare och arbetslöshetsförsäkringen**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om att regeringen bör låta analysera uppdragstagarnas ställning i arbetslöshetsförsäkringen och återkomma till riksdagen i frågan. Därmed bifaller riksdagen delvis motion 2009/10:Sf13.

Stockholm den 6 maj 2010

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Hillevi Engström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hillevi Engström (m), Berit Högman (s), Tomas Tobé (m), Annika Qarlsson (c), Lars Lilja (s), Maria Stenberg (s), Jan Ericson (m), Luciano Astudillo (s), Désirée Pethrus Engström (kd), Anna König Jerlmyr (m), Josefin Brink (v), Hans Backman (fp), Ulf Holm (mp), Patrik Björck (s), Reza Khelili Dylami (m), Jennie Nilsson (s) och Gulan Avci (fp).

Redogörelse för ärendet

I detta ärende behandlar arbetsmarknadsutskottet regeringens proposition 2009/10:120 Trygghetssystemen för företagare. Propositionen har hänvisats till socialförsäkringsutskottet för beredning. Socialförsäkringsutskottet har genom beslut den 8 april 2010 överlämnat den del av propositionen som avser arbetslöshetsförsäkringen till arbetsmarknadsutskottet.

En motion (s) har väckts med anledning av propositionen. Eftersom motionen avser arbetslöshetsförsäkringen har socialförsäkringsutskottet överlämnat även den till arbetsmarknadsutskottet för beredning. Motionen refereras i fortsättningen utan årtal (2009/10).

Under ärendets beredning har skrivelser kommit in från Akademikernas a-kassa (AEA), Småföretagarnas arbetslöshetskassa (SmåA) och Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO). De två senare har också lämnat muntlig information vid utskottets sammanträde den 22 april.

Ärendet och dess beredning

Bakgrund

Riksdagen beslutade våren 2004 om ett tillkännagivande till regeringen om företagares rätt till a-kassa (bet. 2003/04:AU6, res. 11, rskr. 2003/04:185). Reservanterna (m, fp, kd, c, mp) ansåg att en parlamentarisk utredning borde tillsättas för att skyndsamt se över företagares ekonomiska situation vid arbetslöshet.

Regeringen beslutade den 30 mars 2006 att tillkalla en särskild utredare, biträdd av en referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna, med uppdrag att se över företagarnas försäkringsvillkor i trygghetssystemen (dir. 2006:37). Utredaren fick senare tilläggsdirektiv att dels kartlägga hur mycket företagarna betalar in till trygghetssystemen i förhållande till den ersättning som betalas ut (dir. 2006:129), dels lämna förslag om hur sjukförsäkringen för företagare bättre kan anpassas till företagarnas behov och möjlighet att vara täckta av försäkringen (dir. 2007:156). Utredningen lämnade betänkandet Trygghetssystemen för företagare (SOU 2008:89) i oktober 2008.

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) aviserade regeringen ett antal åtgärder för att stärka tryggheten för företagare med utgångspunkt i det nyssnämnda betänkandet.

I den proposition som nu lagts fram lämnas förslag till förändringar för företagare i de sociala trygghetssystemen, dvs. arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkringen. De förslag som avser sjuk- och föräldraförsäkringen behandlas i socialförsäkringsutskottets betänkande 2009/10:SfU15, medan

propositionens lagförslag 2.6, ändringar i lagen om arbetslöshetsförsäkring, och de delar av propositionen i övrigt som rör arbetslöshetsförsäkringen behandlas i detta betänkande.

Efter det att propositionen överlämnades till riksdagen har regeringen den 29 april 2010 beslutat om kommittédirektiv för en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdraget att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48). Enligt utredningsdirektiven ska kommittén 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 företagarformer, dels kunna kombinera dessa.

Företagare i arbetslöshetsförsäkringen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet behandlar här den del av proposition 2009/10:120 Trygghetssystemen för företagare som avser arbetslöshetsförsäkringen. Utskottet ställer sig bakom lagförslagen, däribland ett nytt företagarbegrepp i försäkringen, utökade möjligheter till tillfälligt uppehåll i rörelsen och möjlighet för en företagare som lägger ned verksamheten inom 24 månader från start att få sin ersättning baserad på inkomster från tidigare anställning. Lagförslagen bör antas av riksdagen med viss mindre justering. Utskottet föreslår att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen om behovet av en analys av uppdragstagares ställning i försäkringen. En följdmotion (s) får anses väsentligen tillgodosedd med utskottets ställningstagande.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till förändringar för företagare i de sociala trygghetssystemen. Syftet är att skapa större tydlighet och förutsägbarhet i regelverken, ökad likabehandling av företagare och anställda och ökad valfrihet i sjukförsäkringen för företagare. Förslagen ska enligt propositionen ses som en del av det omfattande reformarbete som regeringen genomför för att stärka incitamenten att starta, driva och utveckla företag. Regeringen gör bedömningen att de lämnade förslagen kommer att underlätta övergången från anställning till företagande, förbättra etablerade företagares situation och göra det mindre riskfyllt för företag att anställa. Förslagen som avser arbetslöshetsförsäkringen (ALF) berör alla företagare oavsett företagsform.

Företagarbegreppet i ALF kopplas till inkomstskattelagen (1999:1229), vilket innebär att den näringsverksamhet som bedrivs ska vara varaktig och självständig och drivas med vinstsyfte. Dessutom ska personen för att betraktas som företagare personligen utföra arbete i och ha ett väsentligt inflytande över verksamheten.

En företagare som *överlåter näringsverksamhet* men som fortsätter att utföra arbete i eller ha ett väsentligt inflytande över verksamheten ska även efter överlåtelsen anses vara företagare enligt ALF. Detsamma ska gälla när företagandet utgörs av medlemskap i en ekonomisk förening och medlemskapet i föreningen har upphört.

Vissa undantag ska gälla vid bedömningen av om en sökande ska anses vara företagare enligt ALF. *Nödvändiga åtgärder* som vidtagits i verksamheten *på grund av oförutsedda händelser* ska inte anses utgöra personligen utfört arbete. Inte heller arbete av *ideell karaktär* ska anses som personligen utfört arbete.

Det införs ett *nytt arbetslöshetsbegrepp för företagare*. En företagare ska anses vara arbetslös enligt två alternativa regler. Om företagaren upphör att bedriva näringsverksamhet ska han eller hon anses vara arbetslös så snart det inte vidtas några åtgärder i näringsverksamheten, dvs. även vid tillfälligt uppehåll. Då bortses från nödvändiga åtgärder som vidtagits på grund av oförutsedda händelser. Om näringsverksamheten återupptas av företagaren eller av en närstående person, får en bedömning av företagarens arbetslöshet enligt denna definition göras tidigast fem år från det att näringsverksamheten återupptogs. Om en företagare inte är att anse som arbetslös enligt denna definition, ska han eller hon anses som arbetslös när näringsverksamheten vid en samlad bedömning har upphört definitivt.

Arbetslöshetsersättning beräknas på grundval av en på visst sätt bestämd *dagsförtjänst*. I dag grundas dagsförtjänsten på den genomsnittliga inkomsten under de *tre* sista åren före avvecklingsåret. Dagsförtjänsten ska nu i stället grundas på den inkomst från verksamheten som framgår av den senaste taxeringen. Om det är mer förmånligt ska dagsförtjänsten i stället baseras på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de *två* år som föregår inkomståret i den senaste taxeringen.

Ett *förlängt efterskydd* ska ges till en person som har haft en varaktig anknytning till arbetsmarknaden som anställd och övergår till att bli företagare. En företagare som sedan upphör att bedriva näringsverksamhet inom 24 månader från det att den startade – för närvarande gäller 12 månader – ska kunna få dagsförtjänsten grundad på den tidigare anställningen.

För den som *kombinerat anställning med företagande* ska dagsförtjänsten som huvudregel baseras på inkomsten från både näringsverksamheten och anställningen.

Med *bisyssla* menas i arbetslöshetsförsäkringen ett arbete eller ett företagande som under minst 12 månader före arbetslösheten har utförts eller bedrivits jämsides med ett heltidsarbete eller ett heltidsföretagande och som den sökande har kvar när heltidssysselsättningen upphör utan att det

påverkar den sökandes ersättningsrätt. Vissa förutsättningar ställs upp. I propositionen föreslås att den nuvarande *inkomstgränsen för att en näringsverksamhet ska kunna godkännas som bisyssla tas bort*.

De nya reglerna föreslås träda i kraft måndagen den 5 juli 2010.

Motionen

I motion *Sf13 av Berit Högman m.fl. (s)* begärs ett tillkännagivande om företagarbegreppet i arbetslöshetsförsäkringen. Enligt Socialdemokraterna ska det vara lätt att växla mellan anställning och företagande. Eftersom en start av företag alltid innebär en risk är det en prioriterad fråga att förbättra tryggheten för företagare eller för dem som vill starta företag. Socialdemokraterna säger sig vara positiva till det mesta i förslaget, men ser brister när det gäller företagarbegreppet. I motionen framhålls vikten av en rimlig avvägning mellan risken för överutnyttjande å ena sidan och en ökad trygghet å den andra. Entreprenörskap får inte hindras, men det måste råda konkurrensneutralitet. För dem som arbetar i gränslandet mellan att vara arbetstagare och företagare måste det vara tydligt vilka regler som gäller. En växande grupp uppdragstagare har frivilligt eller ofrivilligt valt den formen för sitt arbete eftersom de verkar på en del av arbetsmarknaden där det är mycket utbrett med uppdragstagare. Beroende på om man är självständig eller osjälvständig i förhållande till uppdragsgivaren bör man definieras som företagare eller som anställd i arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen (SOU 2008:89) hade ett förslag att det skulle framgå av lagen att självständiga uppdragstagare ska betraktas som företagare. Detta återfinns inte i propositionen, vilket gör förslaget mycket oklart. I stället för att tydliggöra reglerna kring uppdragstagare bidrar regeringen till att skapa en ännu större gråzon mellan arbetstagare och företagare än tidigare. Regeringen måste återkomma till riksdagen med ett klagörande om uppdragstagares möjligheter till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Utskottets överväganden

Företagare i arbetslöshetsförsäkringen – bakgrund

Företagare har omfattats av arbetslöshetsförsäkringen alltsedan lagen om arbetslöshetsförsäkring antogs 1973. Med denna lag kom försäkringen att omfatta praktiskt taget alla förvärvsarbetande, företagare såväl som arbetstagare. Rätten till ersättning i försäkringssystemet förutsatte då liksom nu att den försäkrade är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande. Någon allmän definition i lagtext av begreppet arbetslös fanns inte och finns inte heller i dag i fråga om arbetstagare, utan utgångspunkten är att en person som saknar förvärvsarbete och inte heller har inkomster av förvärvsarbete ska anses som arbetslös. När det gäller företagare kan inte det förhållandet att det inte finns någon inkomst av förvärvsarbete på samma sätt vara utgångspunkt för bedömningen av frågan om arbetslöshet föreligger. Lagen har från början byggt på att det måste skapas en garanti mot att kontant stöd vid arbetslöshet blir en inkomstutfyllnad i mindre lönsamma företag. Den principiella och grundläggande regeln har därför varit att en företagare ska anses arbetslös först då hans personliga verksamhet i rörelsen har upphört. Det har inte heller fått vara fråga om ett tillfälligt eller tidsbegränsat avbrott i rörelsen (prop. 1973:56, s. 175 f.). I 1973 års lag var den särskilda definitionen av företagares arbetslöshet en del av den regel som angav de allmänna villkoren för ersättning, t.ex. att vara oförhindrad att åta sig arbete och beredd att anta lämpligt arbete.

Genom en lagändring 1993 (prop. 1992/93:150 bil. 8, bet. 1992/93:AU20, rskr. 1992/93:431) infördes en särskild definition av *begreppet företagare i arbetslöshetsförsäkringen*. Regeln fick sin slutliga utformning i enlighet med förslag från arbetsmarknadsutskottet. Innebörden var att en person som är personligen verksam i en näringsverksamhet skulle anses som företagare inte bara när ”den arbetslöse har haft ett inflytande på verksamheten totalt som har varit så starkt att det ekonomiska utfallet till stor del berott på dennes kompetens samt de åtgärder och ställningstaganden som han eller hon gjort i verksamheten” i enlighet med propositionens förslag utan även när en person som ”utan att ha haft ett inflytande av det angivna slaget, i kraft av sitt ägande har haft möjlighet att fatta för verksamheten avgörande beslut”. Här avsågs t.ex. en majoritetsägare som deltagit i verksamheten. Lagtexten justerades i förhållande till propositionen för att markera att även den som indirekt genom sitt aktieinnehav äger eller är delägare i en näringsverksamhet ska kunna omfattas av företagarbegreppet om han eller hon är verksam i rörelsen. Detta företagarbegrepp överfördes till den nu gällande lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Från hösten 1997 gäller att en företagare kan upphöra med sin verksamhet tillfälligt och ändå anses som arbetslös. Detta gäller dock endast för *ett* tillfälligt uppehåll och uppehållet får inte vara av säsongskaraktär; detta brukade beskrivas som en möjlighet att ”lägga företaget i malpåse”.

Från hösten 1997 gäller också att avgörandet om en *företagare ska anses som arbetslös* ska göras efter en *samlad bedömning* av om den personliga verksamheten har upphört annat än tillfälligt. I förarbetena (prop. 1996/97:107 s. 105 f.) sägs att ”frågan om när en företagare skall anses som arbetslös har varit och är alltjämt en av de mest svårbedömbara inom arbetslöshetsersättningsystemet”. I anslutning till förslaget om ny utformning av regeln gjordes vissa uttalanden som innebar att en samlad bedömning av relevanta förhållanden bör vara styrande för om en företagare ska anses arbetslös, inte enstaka omständigheter som en kvarvarande skyldighet att vara registrerad för mervärdesskatt eller innehav av F-skattsedel. I propositionen gavs vissa ytterligare exempel på omständigheter som inte ensamma skulle innebära att arbetslöshetsersättning inte kunde lämnas.

Enligt ett förslag i den nyssnämnda propositionen infördes från samma tidpunkt en regel om att dagpenningen för företagare ska beräknas på ett genomsnitt av inkomsterna under de sista tre åren före arbetslöshetens inträde och att en företagare i vissa fall ska kunna få sin ersättning beräknad på en tidigare inkomst som anställd.

De regler som nu nämnts genomfördes med ändringar i 1973 års lag om arbetslöshetsförsäkring och överfördes kort efteråt till den nu gällande 1997 års lag om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

De särskilda regler som gäller företagare har samlats under en egen rubrik i ALF. I den inledande bestämmelsen i ALF klargörs att försäkringen omfattar både arbetstagare och företagare.

Alltjämt gäller grundprincipen att en företagare anses som arbetslös endast om vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda. För att vara berättigad till ersättning förutsätts därutöver att de allmänna villkoren – som gäller både arbetstagare och företagare – om att stå till arbetsmarknadens förfogande m.m. är uppfyllda. Detsamma gäller medlems- och arbetsvillkoren.

Lagens företagarbegrepp har inte någon självständig funktion för att avgöra en ersättningsfråga, men det blir bestämmande för om det särskilda arbetslöshetsbegreppet för företagare ska tillämpas. Att en person anses som företagare i lagens mening är också en förutsättning för att den särskilda beräkningen av den s.k. dagsförtjänsten ska göras.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis ansluta sig till regeringens utgångspunkt i fråga om det statliga åtagandet med gemensamma trygghetssystem. Det finns klara välfärdsvinster med att samtliga invånare har ett gott försäkringskydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet, sjukdom och föräldraledighet.

Många faktorer i ett samhälle har betydelse för individers val och incitament att bli företagare, liksom för företagares vilja och incitament att låta sitt företag utvecklas, växa och anställa. De sociala trygghetssystemens utformning är en sådan faktor som kan påverka enskildas val mellan att vara anställda eller företagare liksom etablerade företagares val mellan att fortsätta att vara företagare eller inte. Utformningen av de sociala trygghetssystemen påverkar också ett företags beslut att anställa. Att de sociala trygghetssystemen är väl utformade är därför en del av ett gott företagsklimat.

Utskottet vill påminna om att företrädare för allianspartierna redan våren 2004 – alltså för sex år sedan – i en reservation till arbetsmarknadsutskottets betänkande 2003/04:AU6 uppmärksammade företagarnas ekonomiska situation vid arbetslöshet. Partiföreträdarna pekade på ett antal problem och ansåg, med instämmande av Miljöpartiets företrädare, att en parlamentarisk utredning borde tillsättas för att skyndsamt se över frågan. Reservationen bifölls av riksdagen. Det dröjde två år, till våren 2006, innan den dåvarande s-regeringen hade beslutat om kommittédirektiv.

Inte minst mot denna bakgrund välkomnar utskottet de förslag som nu lagts fram i fråga om arbetslöshetsförsäkringen. De överensstämmer i stora delar med förslagen i betänkandet (SOU 2008:89) av Utredningen om trygghetssystemen för företagares. Som framgår av propositionen har utredningens förslag generellt sett fått stöd av en majoritet av remissinstanserna. En övervägande del av de remissinstanser som yttrat sig över de särskilda förslagen som gäller arbetslöshetsförsäkringen är också positiva. Utskottet noterar att även Socialdemokraterna i den enda motion som väckts med anledning av propositionen förklarar sig vara positiva till det mesta i propositionen. Propositionen har alltså ett mycket brett stöd.

Den snävare definitionen av vem som är att anse som företagare medför bl.a. att personer som sysslar med ren hobbyverksamhet eller verksamhet av ideell karaktär inte behöver utredas på samma sätt som tidigare. Detta bör vara till fördel för såväl den enskilda sökanden som arbetslöshetskassan. Det blir enklare att konstatera att en person inte är att anse som företagare.

Förslaget att en företagare som lägger ned verksamheten inom 24 månader från start ska kunna få ersättning baserad på inkomster av tidigare anställning bör underlätta övergången från anställning till företagande. En företagare får därmed längre tid att pröva en affärsidé och etablera sitt företag.

Andra förslag stärker tryggheten. Dit hör de vidgade möjligheterna till tillfälligt uppehåll i näringsverksamheten och möjligheten att basera ersättningen i försäkringen antingen på den senaste taxeringen eller på genomsnittet av de två år som föregått inkomståret i den senaste taxeringen. Det senare förslaget innebär att företagare inte behöver drabbas av lägre ersättning om de driver företaget vidare när det tillfälligt går sämre.

Även möjligheten att få en sidoverksamhet bedömd som godkänd bisyssla – oavsett hur stora inkomster den genererat – stärker tryggheten och kan öka valfriheten för etablerade företagare. Förslaget innebär att företag som drivs vid sidan av en huvudsaklig sysselsättning i större utsträckning kan fortleva trots arbetslöshet. Utskottet ansluter sig till regeringens bedömning att förslaget bör gynna små företag.

Flera av förslagen bör dessutom medföra en förenkling bl.a. genom att färre uppgifter behöver lämnas till arbetslöshetskassorna, vilket betyder att företagare kan få sin ersättning snabbare.

Utskottet vill nu kommentera några enskilda delar av propositionen.

Definitionen av företagare

Propositionen innebär att företagarbegreppet ändras. Definitionen kopplas till det skatterättsliga begreppet näringsverksamhet enligt inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL. Huvudregeln (ny lydelse av 34 § ALF) ska vara att en företagare är en fysisk person som bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § första stycket IL. Ytterligare förutsättningar är att han eller hon personligen utför arbete i verksamheten och har ett väsentligt inflytande över den.

Enligt propositionen uppfattas den nuvarande definitionen som otydlig. Den har gett upphov till tolkningsproblem och onödig administration. Som exempel anges att begreppet kommit att omfatta personer som inte är att betrakta som företagare enligt lagens intentioner, t.ex. föräldrar i kooperativa barndaghem och personer som äger en fastighet som skatterättsligt betraktas som näringsverksamhet men som inte i någon egentlig mening utgör näringsverksamhet. Begreppet har enligt propositionen också upplevts som oklart i frågan om en person som bedriver verksamhet som inkomstskatterättsligt klassificeras som hobby samtidigt är företagare enligt ALF. En koppling till IL innebär att den verksamhet som bedrivs ska vara varaktig och självständig och bedrivs med vinstsyfte. Det nuvarande kravet att en person ska ha varit personligen verksam i rörelsen ersätts med att han eller hon personligen ska ha utfört arbete i verksamheten. Med detta ska det tydliggöras att personen faktiskt arbetat i verksamheten.

Innebörden av förslaget är att ägande, direkt eller indirekt, inte längre ska vara ett kriterium vid bedömningen av om någon ska anses som företagare. Som beskrivits ovan kan en person i dag enligt ALF anses ha väsentligt inflytande över en verksamhet inte bara på grund av sin kompetens och sina åtgärder och ställningstaganden i verksamheten utan även i kraft av sitt ägande, förutsatt att personen varit verksam i rörelsen (bet. 1992/93:AU20).

Utskottet vill klargöra att arbetslöshetskassorna vid sin tillämpning självständigt ska pröva om förutsättningarna är sådana att en viss verksamhet ska bedömas som näringsverksamhet.

Det finns här skäl att peka på att företagarbegreppet i försäkringen enbart kopplas till 13 kap. 1 § första stycket IL. I denna paragraf finns ytterligare bestämmelser i andra och tredje styckena som preciserar det skatterättsliga begreppet näringsverksamhet i fråga om uppdragstagares verksamhet och innehav av näringsfastigheter. Syftet med preciseringen i fråga om uppdragstagare var enligt proposition 2008/09:62 *F-skatt åt fler* att underlätta tilldelningen av F-skattsedel och göra det lättare att starta näringsverksamhet. Lagändringen innebar en ändring av IL:s kriterium för hur självständig en verksamhet ska vara för att bedömas som näringsverksamhet och syftet var att utvidga näringsverksamhetsbegreppet i IL.

Det förslag i fråga om ALF som nu lagts fram hänvisar alltså inte till dessa andra delar av bestämmelsen i IL. Det innebär att skattemyndighetens prövning av om det är fråga om näringsverksamhet delvis kan komma att göras efter andra kriterier än arbetslöshetskassans prövning.

I den föreslagna regeln i ALF tillkommer dessutom att det ska vara fråga om en fysisk person som bedriver verksamheten och därtill att han eller hon personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över verksamheten. I propositionen finns dessutom vissa ytterligare regler som tar sikte på omständigheter som är knutna till sökandens åtgärder och arbete i verksamheten och som blir avgörande för om han eller hon ska anses vara företagare i ALF:s mening (utskottet återkommer till vissa av dessa regler nedan).

Slutsatsen av detta är att skattemyndighetens bedömning av om en viss verksamhet ska anses som näringsverksamhet i skatterättsligt avseende inte tillåter några omedelbara slutsatser i frågan om en person ska anses som företagare i ALF. Den skatterättsliga bedömningen av om det är fråga om näringsverksamhet bör dock tillmätas stor vikt vid arbetslöshetskassans prövning.

Uppdragstagare

I fråga om uppdragstagare vill utskottet framföra följande. Försäkringen omfattar arbetstagare och företagare. Några särskilda regler som gäller uppdragstagare finns inte och inte heller någon definition av vem som ska anses som uppdragstagare. I de fall då det inte enkelt går att fastställa att en sökande är arbetstagare eller företagare måste arbetslöshetskassan göra en prövning för att klassificera personen som det ena eller det andra. Detta blir nödvändigt för att kunna bedöma vilka ersättningsregler som ska tillämpas på den sökande.

I uppdraget till Utredningen om trygghetssystemen för företagare ingick att överväga uppdragstagarnas ställning i arbetslöshetsförsäkringen. Det gällde enligt direktiven bl.a. att komma fram till en rimlig avvägning i bedömningen av när uppdragstagaren ska ses som företagare respektive anställd i ALF:s mening. Faktorer som angavs i sammanhanget var upp-

dragstagarens självständighet och eget bestämmande i sättet att lägga upp och genomföra arbetet liksom omfattningen av verksamheten som uppdragstagare (dir. 2006:37).

En beskrivning av begreppet uppdragstagare finns i IAF:s regelbok (Uppslag 13 s. 3 f.), vilken återges av utredningen i SOU 2008:89 (s. 82 f.).

Utredningens inställning i fråga om uppdragstagare (aa s. 221 f., s. 287) var att uppdragstagare ska anses vara företagare i ALF:s mening om uppdragstagaren redovisar sina inkomster i inkomstslaget näringsverksamhet. I annat fall skulle uppdragstagaren inte anses som företagare. Om uppdragstagarens verksamhet borde redovisas som näringsverksamhet, skulle uppdragstagaren dock anses som företagare om uppdragstagaren personligen utfört arbete i verksamheten och har ett väsentligt inflytande över denna. Vid bedömningen av uppdragstagares status som företagare eller anställd i ALF:s mening ansåg utredningen att de bedömningsgrunder som finns i dag borde följas. Detsamma skulle enligt utredningen gälla för s.k. egenanställda. Utredningen hade ett konkret lagförslag av denna innebörd. I utredningens förslag fanns också en särskild lagregel av innebörd att en fysisk person som verkar i ett s.k. arbetsintegrerande socialt företag inte skulle anses som företagare. I propositionen återfinns inte motsvarande förslag.

Enligt utskottets mening är frågan om uppdragstagares ställning i försäkringen komplicerad och svårbedömd. Det gäller att komma fram till en rimlig avvägning i bedömningen av när uppdragstagaren ska ses som företagare respektive anställd i ALF:s mening. Frågan kräver en djupare analys än den som gjorts inom ramen för Utredningen om trygghetssystemen för företagare. Den nuvarande osäkerheten är inte tillfredsställande. Det är därför angeläget att det görs tydligare vad som ska gälla. Utskottet anser att regeringen bör återkomma till riksdagen i denna fråga. Vad som nu sagts om uppdragstagares ställning i försäkringen bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Nödvändiga åtgärder på grund av oförutsedda händelser

I propositionen föreslås ett undantag i fråga om ”nödvändiga åtgärder som vidtagits i verksamheten på grund av oförutsedda händelser”. Redan i dag är det enligt arbetslöshetskassornas tillämpning möjligt att vidta vissa s.k. skyddsinsatser. Regeringen anser att detta bör regleras i lag. De situationer som avses är arbete som har föranletts av tekniska störningar, väderförhållanden eller andra oförutsedda händelser, t.ex. översvämningar eller omhändertagande av stormfälld skog. Det är fråga om en begränsad insats som inte i egentlig mening hindrar någon från att stå till arbetsmarknadens förfogande eller att utföra annat arbete. Sådana åtgärder ska inte anses utgöra personligen utfört arbete (34 b §), vilket leder till att personen inte på grund av dessa åtgärder ska anses som företagare enligt huvudregeln i 34 §. I den föreslagna 35 § som anger att en företagare är arbetslös ”så snart det inte vidtas några åtgärder i näringsverksamheten” görs motsvarande

undantag för ”nödvändiga åtgärder som vidtagits på grund av oförutsedda händelser”. En företagare kan alltså vidta sådana åtgärder och ändå anses arbetslös. Det handlar här om händelser av force majeure-karaktär.

Frågan är hur man ska se på vissa åtgärder som inte har denna karaktär. I förarbetena till ALF i anslutning till den förutnämnda regeln om tillfälligt uppehåll i verksamheten (prop. 1996/97:107 s. 109) talas om vissa åtgärder som bör få vidtas. Där nämns t.ex. lagstadgad redovisning eller andra skyldigheter eller åtaganden som myndigheter beslutar om.

Enligt utskottets mening bör åtgärder av liknande slag kunna vidtas i viss utsträckning trots att personen ska anses som arbetslös i ALF:s mening. Detta kan lämpligen regleras i förordning eller tillämpningsföreskrift med stöd av den föreslagna 36 § som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om när en företagare ska anses arbetslös i andra fall än som anges direkt i lagen. Utskottet vill samtidigt påminna om att en förutsättning för rätten till ersättning är att åtgärderna eller arbetet inte hindrar den sökande från att stå till arbetsmarknadens förfogande. I detta ligger en begränsning av de åtgärder och det arbete som kan tillåtas.

Beräkning av dagsförtjänst

Med anledning av förslaget i propositionen om att dagsförtjänsten ska grundas på den inkomst som framgår av den senaste taxeringen vill utskottet markera att med ”taxering” ska avses skattemyndighetens taxeringsbeslut. Att ersättningen grundas på taxerade inkomster gör att uppgifterna enkelt kan kontrolleras. Som sägs i propositionen bör detta underlätta administrationen jämfört med nuvarande regelverk. Enligt vad som framgår av IAF:s föreskrifter (IAFFS 2009:1, 6 kap. 4 § och 11 kap. 2 §) kan arbetslöshetskassan besluta om en preliminärt beräknad dagpenning åt företagare. Om den slutliga beräkningen leder till en höjning av dagpenningen ska dagpenningen räknas upp retroaktivt. Frågan om att vid behov göra en preliminär beräkning bör enligt utskottets mening kunna regleras genom verkställighetsföreskrifter.

Som redovisats ovan läggs det i propositionen också fram ett förslag om att dagsförtjänsten får grundas på företagarens tidigare anställning om verksamheten bara bedrivits under en kortare tid. Enligt den nya paragrafen, 37 a §, får detta ske om företagaren upphör att bedriva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade. Denna alternativa beräkningsgrund ska enligt utskottet ses som en möjlighet och en gynnande regel för sökanden. Ramtiden ska i dessa fall utgöra de tolv månader som närmast föregått den månad då sökanden startade sin verksamhet. I enlighet med de grundläggande principerna kan ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader (7 § ALF). Arbetsvillkoret ska alltså uppfyllas under tid som medlem. Det kan enligt utskottet inte komma i fråga att nu frångå denna princip. Utskottet noterar i samman-

hanget att IAF har en föreskrift som anger att ”inkomstrelaterad ersättning får grundas endast på sådan verksamhet som den sökande har bedrivit som företagare under den tid då han eller hon varit medlem i en arbetslöshetskassa” (IAFFS 2009:1, 6 kap. 1 §).

Bisyssla

Förslaget när det gäller bisyssla innebär att den nuvarande inkomstgränsen för att få en näringsverksamhet godkänd som bisyssla tas bort (39 §). Den nuvarande regeln tar sikte på ”en sådan bisyssla som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört vid sidan av sitt heltidsarbete”. Den föreslagna nya lydelsen definierar bisyssla som ”sådan anställning eller näringsverksamhet som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört eller bedrivit vid sidan av sin heltidssysselsättning”. Kravet på att bisysslan ska ha utförts viss tid vid sidan av heltidsarbetet ötkades 2007 från sex till tolv månader (prop. 2006/07:89, bet. 2006/07:AU13, rskr. 2006/07:179). Motivet var att bisyssleregeln skulle anpassas till den ändring som samtidigt genomfördes i fråga om normalarbetstidens beräkning. Arbetslöshetsersättningen ska sedan 2007 grundas på förvärvsinkomsterna under hela ramtiden om tolv månader. Regeringens avsikt med bisyssleregeln var att precis som vid normalarbetstidens beräkning främja en god förankring på arbetsmarknaden.

Den nya regeln ska enligt utskottets mening förstås så att arbetet i bisysslan ska ha utförts varje månad och detta oavsett om det är fråga om anställning eller näringsverksamhet. Något krav på att en viss mängd arbete ska ha utförts varje månad bör dock inte ställas. För att tydliggöra detta bör bestämmelsen ges en något annan lydelse än enligt propositionens lagförslag. Utskottet anser att bestämmelsen (39 § första stycket) bör lyda: ”Med bisyssla avses i denna lag sådant arbete i anställning eller näringsverksamhet som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört vid sidan av sin heltidssysselsättning.” Förslag om detta finns i Utskottets förslag till riksdagsbeslut.

Övrigt

I propositionens avsnitt EU-rättsliga aspekter noteras att förordning 883/2004 bl.a. innehåller nya regler i de delar som reglerar ekonomisk trygghet vid arbetslöshet. En av de större förändringarna är att egenföretagare kommer att omfattas av samma samordningsregler vid arbetslöshet som arbetstagare. Utskottet uppmärksammar att de relevanta artiklarna som nämns i propositionen efter den 1 maj i år kommer att vara 61, 62 och 65 (och inte 67, 68 och 71).

Slutsats

Utskottet anser sammanfattningsvis att riksdagen bör bifalla propositionen i den här behandlade delen och anta förslaget till lag om ändring i ALF (propositionens lagförslag 2.6) med den ovan angivna justeringen. De nya reglerna bör träda i kraft den 5 juli 2010. Riksdagen bör ge regeringen till känna vad som ovan sagts om uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att motion Sf13 (s) får anses väsentligen tillgodosedd.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2009/10:120 Trygghetssystemen för företagare:

Riksdagen antar regeringens förslag till

6. lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Propositionen behandlas endast såvitt avser nu aktuellt lagförslag.

Följdmotionen

2009/10:Sf13 av Berit Högman m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om företagarbegreppet i arbetslöshetsförsäkringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

dels att 1, 25 a, 34–37 och 39 §§ samt rubriken närmast före 34 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas åtta nya paragrafer, 34 a–34 c, 35 a, 37 a, 37 b, 38 a och 39 a §§, samt närmast före 35, 37 och 37 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare. Vissa särskilda bestämmelser som endast gäller för företagare finns i 34–37 §§.

Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare. Vissa särskilda bestämmelser som endast gäller för företagare finns i 34–37 a §§.

25 a §¹

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 som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omräkning av dagsförtjänst.

Bestämmelser om beräkningen av dagsförtjänsten för företagare finns i 37 §.

Bestämmelser om beräkningen av dagsförtjänsten för företagare finns i 37 och 37 a §§.

*Företagare**Definition av företagare*

34 §

Med företagare avses i denna lag personer som äger eller är delägare – direkt eller indirekt – i näringsverksamhet som de är personligen verksamma i och som de har ett väsentligt inflytande över.

Med företagare avses i denna lag fysisk person som bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229), och som han eller hon personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över.

34 a §

En företagare som överlåter näringsverksamhet men som fort-

¹ Senaste lydelse 2009:666.

sätter att utföra arbete i eller ha ett väsentligt inflytande över verksamheten ska även efter överlåtelsen anses vara företagare i denna lag. Detsamma ska gälla när företagandet utgörs av medlemskap i en ekonomisk förening och medlemskapet i föreningen upphört.

34 b §

Vid bedömning av om en sökande ska anses vara företagare enligt 34 § ska nödvändiga åtgärder som vidtagits i verksamheten på grund av oförutsedda händelser inte anses utgöra personligen utfört arbete.

34 c §

Vid bedömning av om en sökande ska anses vara företagare enligt 34 § ska arbete av ideell karaktär i verksamheten inte anses utgöra personligen utfört arbete.

Företagares arbetslöshet

35 §

En företagare skall, om inte något annat anges i andra stycket, anses vara arbetslös när företagarens personliga verksamhet i rörelsen vid en samlad bedömning kan anses ha upphört annat än tillfälligt.

En företagare som tillfälligt upphör att bedriva verksamhet i rörelsen skall anses vara arbetslös under förutsättning att uppehållet i rörelsen inte till någon del är av säsongkaraktär och att någon verksamhet inte bedrivs i rörelsen. En företagare som återupptagit verksamheten efter ett tillfälligt upphörande med ersättning enligt detta stycke har rätt till ersättning endast om förutsättningarna enligt första stycket är uppfyllda.

En företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet ska anses vara arbetslös så snart det inte vidtas några åtgärder i näringsverksamheten.

Som åtgärder anses inte nödvändiga åtgärder som vidtagits på grund av oförutsedda händelser.

Om näringsverksamheten återupptas av företagaren eller av en närstående person till denne, får en bedömning enligt första stycket göras tidigast fem år från det att näringsverksamheten återupptogs.

Ersättning enligt detta stycke får bara utnyttjas en gång per rörelse.

35 a §

En företagare som inte är att anse som arbetslös enligt 35 § ska anses som arbetslös när näringsverksamheten vid en samlad bedömning har upphört definitivt.

36 §

Om det finns särskilda skäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en företagare skall anses vara arbetslös även i andra fall än som sägs i 35 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om när en företagare ska anses som arbetslös i andra fall än som sägs i 35 och 35 a §§.

Företagares dagsförtjänst

37 §²

När underlaget bestäms för beräkningen av dagsförtjänsten ska för företagare dagsförtjänsten byggas på den genomsnittliga inkomsten under de tre senaste åren före avvecklingsåret. Om företagaren har lagt ned sin verksamhet inom 12 månader från det att företagaren startade den kan ersättningen baseras på företagarens tidigare anställning.

När underlag för beräkning av dagsförtjänst för företagare bestäms ska dagsförtjänsten grundas på den inkomst från verksamheten som framgår av den senaste taxeringen. Om det är mer förmånligt för företagaren, ska dagsförtjänsten grundas på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår inkomståret i den senaste taxeringen.

Bestämmelser om sammanläggning av förvärvsinkomst och förmåner vid beräkning av dagsförtjänst finns i 25 a § andra stycket.

37 a §

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

² Senaste lydelse 2009:666.

ska då avse de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande startade sin verksamhet.

Dagsförtjänst för personer som kombinerat anställning med företagande

37 b §

När dagsförtjänst ska fastställas för personer som under ramtiden kombinerat anställning med företagande enligt 34 § ska dagsförtjänsten grundas på inkomst från både anställningen och verksamheten.

Detta gäller dock inte personer som fått en anställning eller näringsverksamhet godkänd som bisyssla enligt 39 och 39 a §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om villkor för fastställande av och rätt till ersättning för personer som kombinerat anställning med företagande enligt 34 §.

38 a §

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.

39 §³

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 skall ersättas enligt den av regeringen fastställda omräkningstabellen.

Med bisyssla avses i denna lag sådan anställning eller näringsverksamhet som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört eller bedrivit vid sidan av sin heltidssysselsättning.

³ Senaste lydelse 2007:393.

Vid sådan beräkning av arbetslöshet tas inte hänsyn till en sådan bisyssla som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört vid sidan av sitt heltidsarbete, om

– inkomsten från bisysslan i genomsnitt inte överstigit ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka,

– bisysslan inte utvidgas under arbetslösheten, och

– bisysslan inte hindrar personen från att anta ett lämpligt heltidsarbete.

Om inkomsten från bisysslan efter arbetslöshetens inträde överstiger ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka skall hela det överskjutande beloppet dras av från dagpenningen.

För att en anställning ska anses som bisyssla enligt första stycket, får inkomsten från anställningen under ramtiden i genomsnitt inte överstiga ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka.

39 a §

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.

-
1. Denna lag träder i kraft den 5 juli 2010.
 2. För ersättningsperioder för vilka karenstiden enligt 21 § har börjat löpa före ikraftträdandet, gäller 34, 35 och 39 §§ i sin äldre lydelse.

BILAGA 3

Utskottets lagförslag

Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Regeringens förslag

Utskottets förslag

39 §

Med bisyssla avses i denna lag *sådan* anställning eller näringsverksamhet som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört *eller bedrivit* vid sidan av sin heltidssysselsättning.

Med bisyssla avses i denna lag *sådant arbete i* anställning eller näringsverksamhet som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört vid sidan av sin heltidssysselsättning.

För att en anställning ska anses som bisyssla enligt första stycket, får inkomsten från anställningen under ramtiden i genomsnitt inte överstiga ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka.