

Kommittédirektiv



Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet

Dir.
2010:48

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2010

Sammanfattning av uppdraget

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 klarläggas. 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 transparenta 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 struktur-omvandling 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 socialförsäkringsersättning 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 förvärsarbetande 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 förvärsarbetande. 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 skyddsnät 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 försäkringen 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

Sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen 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.

Sjukförsäkringen

Sjukförsäkringen 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 sjukförsäkringen är allmän och obligatorisk. En annan princip är att försäkringen 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 omfördelade 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 arbetsoförmåga 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 minskad 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. Villko-

ren 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 dagsättning inom socialförsäkringen. Utgångspunkten för kommitténs förslag ska vara att inkomstunderlaget ska baseras på historiska (faktiska) inkomster. Förslagen ska avse både ar-

betstagare och egenföretagare samt de som har en inkomst både som arbetstagare och egenföretagare (kombinatörer).

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 arbetstagarnivå 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.

Sjuklönereglernas 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 sjuklöne-reglernas 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 arbetstagares 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 förändringar 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.

Arbetslöshetsförsäkringen

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 tröskeleffekterna in på arbetsmarknaden, dels ska den inte leda till en överförsäkring av personer som har ett begränsat behov av försäkring av sina arbetsinkomster, till ex-

empel 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

Arbetslöshetsförsäkringen hanteras i dagsläget av 32 fristående arbetslöshetskassor med olika branschkännedom. Inom arbetslöshetsförsäkringen 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 arbetslöshetsförsäkringen

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 samordning 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 arbetsmarknadspolitiken 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 har-

monisering 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 nu-

varande 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, tröskeffekter 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 försäkrings-system. 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 nytan 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 dag ersättning (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 litteraturoversikt. 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 försäkringsbranschen 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)