

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04)

**Dir.
2012:90**

Beslut vid regeringssammanträdet den 13 september 2012

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 april 2010 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48).

Kommittén får nu ett utvidgat uppdrag som avser arbetslöshetsförsäkringen och de ersättningar som lämnas till stöd för försörjning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program (aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning).

Kommittén får bl.a. i uppdrag att

- se över reglerna om sökområde och arbetslöshetsersättning under tid med deltidsarbete,
- utreda hur den ersättning som lämnas till stöd för försörjning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan harmoniseras och effektiviseras,
- utreda hur hanteringen av förtroendevalda och uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen kan förtydligas,
- utreda hur nuvarande regler om arbetslöshetsersättning vid uttag av pension ska förnyas och förtydligas, och
- utreda hur statsbidragshanteringen i arbetslöshetsförsäkringen kan effektiviseras och om det finns ett behov av förfaranderegler samt regler om intern styrning och kontroll för arbetslöshetskassorna.

Enligt kommitténs direktiv skulle arbetet slutredovisas senast den 15 maj 2013. Utredningstiden förlängs. Kommittén

ska i stället redovisa arbetet i sin helhet senast den 31 januari 2015.

Det ursprungliga uppdraget

Enligt kommitténs direktiv (dir. 2010:48) ska kommittén överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. De förändringar som kan bli aktuella ska även bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed långsiktigt hållbara statsfinanser. Vidare anger direktivet att samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska belysas. Även samspelet mellan försäkringarna och ekonomiskt bistånd samt aktivitetsstöd ska klargöras. 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. Vidare framgår att försäkringarna ska ha en principiell uppbyggnad som medför att det alltid ska löna sig att arbeta.

Utvidgning av utredningsuppdraget

Mot bakgrund av kommitténs nuvarande uppdrag ger regeringen genom detta tilläggsdirektiv kommittén ytterligare uppdrag som syftar till att förtydliga och förenkla regelverket för arbetslöshetsförsäkringen i sig men även att harmonisera regelverket gentemot övrig relevant reglering. Tilläggsuppdraget delas in i följande områden:

1. Grundläggande bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen.
2. Harmonisering och effektivisering av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.
3. Förtydligande av regelverket för vissa grupper i arbetslöshetsförsäkringen.
4. Utredning av behov av regler om effektivitet och styrning samt förfaranderegler.

Grundläggande bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen

Regeringen anser att två frågor som avser bestämmelser av grundläggande karaktär i arbetslöshetsförsäkringen behöver utredas närmare. Den ena är den tidigare gällande bestämmelsen om att en arbetssökande kan begränsa sitt arbetssökande yrkesmässigt och geografiskt i början av en ersättningsperiod (den s.k. 100-dagarsregeln) och den andra avser frågan om begränsning av rätten till arbetslöshetsersättning vid deltidsarbete (den s.k. 75-dagarsregeln).

Översyn av regler för sökområde

Tidigare fanns en bestämmelse i arbetslöshetsförsäkringen som innebar att en arbetssökande kunde begränsa sitt arbetssökande yrkesmässigt och geografiskt under de 100 första ersättningsdagarna i en ersättningsperiod (den s.k. 100-dagarsregeln). Regeln infördes 2001 för att senare avskaffas 2007. Införandet motiverades med att den arbetssökande skulle ges ett visst rådrum att anpassa sig till sin nya situation. Avskaffandet i sin tur motiverades med att regeln innebar en inskränkning av kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen vilket ansågs motverka en ökad aktivitet hos den arbetssökande. Vidare ansågs lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring redan medge en individuell prövning av vad som är ett lämpligt arbete för den enskilde.

Under 2011 överlämnade riksdagen ett tillkännagivande¹ till regeringen som innebar att regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag som ger arbetslösa rätt att begränsa sitt arbetssökande under de första 100 ersättningsdagarna av en ersättningsperiod.

Kommittén ska därför

- se över nuvarande reglering av den arbetssökandes sökområde,
- analysera vilka effekter ett återinförande av den tidigare gällande 100-dagarsregeln kan få för arbetsmarknadens funktionssätt, och

¹ bet. 2010/11:AU9.

- analysera hur arbetslöshetens längd och matchningen mellan lediga jobb och arbets sökande skulle påverkas av ett återinförande av 100-dagarsregeln.

Översyn av deltidbegränsningsregeln

Nuvarande deltidbegränsning (den s.k. 75-dagarsregeln) infördes i april 2008 i syfte att motverka att den som är arbetslös fastnar i ofrivillig deltidarbetslöshet, att förstärka de deltidarbetslösas incitament att söka heltidsarbete och att sätta press på arbetsgivarna att i större utsträckning erbjuda heltidsarbete. Tidigare begränsningsregel omfattade endast tillsvidareanställningar på deltid och aktualiserades om den arbets sökandes deltidanställning pågick vid övergången från en ersättningsperiod till en annan. Deltidsersättning kunde därför lämnas under flera år. Nuvarande begränsningsregel medger att ersättning i kombination med deltidarbete lämnas under som längst 75 ersättningsdagar.

Under 2011 överlämnade riksdagen ett tillkännagivande² till regeringen med innebörden att deltidbegränsningsregeln skulle ses över.

Kommittén ska därför

- analysera hur nuvarande begränsningsregel påverkar arbets sökande kvinnor och mäns sökintensitet och risk för begränsat arbetsutbud,
- analysera hur nuvarande begränsningsregel påverkar arbetslöshetsperiodens längd och chansen till heltidsarbete för kvinnor och män som är deltidarbetslösa, och
- om kommittén finner det lämpligt, föreslå alternativa lösningar till nuvarande deltidbegränsning som säkerställer att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.

Kommittén ska lämna förslag till författningsreglering för samtliga delar av sina förslag.

² bet. 2010/11:AU9.

Harmonisering och effektivisering av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Flera frågor som gäller de ersättningar (aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning) som lämnas till stöd för försörjning för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program behöver utredas. Det avser dels frågor om harmonisering av stöden i förhållande till reglerna i arbetslöshetsförsäkringen, dels hur administrationen av aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen ska utformas.

Harmonisering av reglerna för arbetslöshetsersättning med reglerna för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Arbetslöshetsersättning beräknas och betalas ut med utgångspunkt i en 40-timmarsvecka. Motsvarande beräkningsgrund finns inte för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Denna skillnad medför att tid när en arbetssökande antingen har aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning och får ersättning från annan eller utför annan aktivitet riskerar att behandlas på ett annat sätt än vad som gäller för den som har arbetslöshetsersättning och som får ersättning från annan eller utför annan aktivitet. Exempel på sådana situationer är när den arbetssökande t.ex. får lön eller föräldrapenning eller har nedsatt arbetsförmåga, studerar eller har annan frånvaro. Detta kan medföra att arbetssökande, i likartade situationer, riskerar att behandlas olika på grund av att de får olika ersättning vid sin arbetslöshet.

Kommittén ska därför

- analysera och lämna förslag på med vilken omfattning aktivitetsstöd och utvecklingsersättning ska lämnas till den som får ersättning från annan eller utför annan aktivitet, och
- analysera om det finns ytterligare möjligheter att harmonisera reglerna för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning med reglerna i arbetslöshetsförsäkringen.

Samtliga delar av kommitténs förslag ska innehålla förslag till författningsreglering.

Administrationen av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

I dag är det tre aktörer, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, som är involverade i hanteringen av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Frågan om alternativa organisationsformer för att administrera och betala ut aktivitetsstödet har tidigare utretts med olika förslag på lösningar.

Regeringen anser att det finns anledning att på nytt pröva om en mer tydlig och effektiv organisering av det stöd som lämnas till stöd för försörjning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program (aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning) går att åstadkomma.

Kommittén ska, med utgångspunkt i sitt förslag om hur administrationen av arbetslöshetsförsäkringen ska organiseras, analysera och ge förslag till hur hanteringen av aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen på bästa sätt ska organiseras i syfte att effektivisera hanteringen.

Förtydligande av regelverket för vissa grupper i arbetslöshetsförsäkringen

Flera frågor som gäller olika grupper i arbetslöshetsförsäkringen behöver utredas. De grupper som avses är förtroendevalda, uppdragstagare och de som får eller har gjort uttag av pension.

Förslag till reglering för förtroendevalda

Regeringen har låtit utreda förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen. Utredarens slutsatser lämnades till regeringen under 2011 i betänkandet Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda (SOU 2011:54). I betänkandet lämnar utredaren förslag till regler som syftar till att möjliggöra för förtroendevalda att i större utsträckning kunna behålla och ta förtroendeuppdrag under tid med arbetslöshet och på så vis främja arbetsviljan samt värna möjligheten till engagemang i för samhället viktiga uppdrag. Förslaget innebär en tydlig avgränsning av vilka uppdrag som i arbetslöshetsförsäkringens mening ska ses som förtroendeuppdrag och som därmed också ska kunna ligga

till grund för ett arbetsvillkor. Utredaren föreslår även att dessa uppdrag ska undantas från nuvarande deltidsbegränsningsregel. Kommittén ska

- analysera förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen i relation till deltidsbegränsningen med utgångspunkt från dels den avgränsning av förtroendevalda som ges i betänkandet, dels den översyn av deltidsbegränsningsregeln som kommittén ska göra enligt detta direktiv,
- analysera konsekvenserna av att förtroendevalda hänförs till gruppen arbetstagare i alla delar av arbetslöshetsförsäkringen,
- analysera deltids- och heltidsuppdrag i jour- och familjehem och vid behov utforma beräkningsregler för gruppen, och
- analysera och vid behov föreslå hur bestämmelser om lämpligt arbete och uppföljningsåtgärder ska tillämpas för förtroendevalda med beaktande av kommitténs förslag när det gäller 100-dagarsregeln.

Förslag till reglering för uppdragstagare

Uppdragstagare utgör en växande grupp på arbetsmarknaden och förekommer inom många olika yrkesgrupper, däribland kulturskapare. Det är angeläget att uppdragstagare omfattas av arbetslöshetsförsäkringen på ett tydligt sätt. I dag saknas en specifik reglering av denna grupp i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringen omfattar dels arbetstagare, dels företagare. Uppdragstagare befinner sig ofta i gränslandet mellan att vara arbetstagare och företagare och deras ställning i arbetslöshetsförsäkringen är därför inte helt klar. Antal uppdragsgivare och omfattning av uppdrag som utförs av en uppdragsgivare varierar också mellan individer och påverkas av de förutsättningar som råder på olika arbetsmarknader. Det är inte heller ovanligt att uppdrag kombineras med anställning och verksamhet som bedrivs i eget företag. Det har tidigare gjorts försök till att utforma regler för uppdragstagare, men det har visat sig vara komplicerat. Den senaste utredningen Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2011:52) ger förslag på schablonregler för att bedöma uppdragstagare, men löser inte alla frågor.

Nuvarande utformning av regelverket innebär en risk för att lika fall behandlas olika och det är dessutom svårt för den enskilde att förutse hur regelverket ska tillämpas. Kommittén ska därför analysera uppdragstagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen och föreslå en reglering som innebär att uppdragstagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen blir tydlig.

Förslaget ska, om det är möjligt, innehålla en definition av vem som är att anse som uppdragstagare och vem som är att anse som uppdragsgivare. Det ska också tydliggöras hur uppdragstagare förhåller sig till de två grupper som i dag finns i arbetslöshetsförsäkringen. Företagarbegreppet har nyligen varit föremål för översyn vilket medförde flera förändringar i regelverket, bland annat i syfte att göra företagarbegreppet mer enhetligt i olika regelverk. Förslaget till definition av uppdragstagare ska därför i så begränsad utsträckning som möjligt förändra nuvarande definition av företagare. Den föreslagna definitionen ska också vara likvärdig i arbetslöshets- och socialförsäkringen. Kommittén ska också analysera hur förslaget förhåller sig till gränsdragningen mellan arbetstagare och uppdragstagare i arbets- och skatterätten. Vidare ska förslaget underlätta för individer att kunna växla mellan anställning, uppdrag och företagande och möjliggöra för individer att kunna ta sig ur arbetslöshet.

Harmonisering av pensionsregler

Nuvarande reglering av hur arbetslöshetsersättning ska bedömas i relation till olika former av pension har varit oförändrad under lång tid. Därtill kan tillämpningen av bestämmelserna i det enskilda fallet i vissa fall vara svår att förutse för enskilda. Ett uttag av pension vid sidan av arbete kan vid arbetslöshet reducera arbetslöshetsersättningen på ett sätt som är svårt att förutse. Regeringen anser att bestämmelserna behöver ses över i syfte att förtydliga och förenkla men även för att harmoniseras med övrig lagstiftning på området.

Kommittén ska därför analysera och lämna förslag på hur nuvarande bestämmelser kan justeras så att de blir tydligare och enklare att tillämpa och i större utsträckning harmonierar med

relevant lagstiftning på området. De bestämmelser som föreslås ska inte utgöra hinder för äldre att återgå i arbete.

Utredning av behov av regler om effektivitet och styrning samt förfaranderegler

Några frågor som gäller styrning och effektivitet på arbetslöshetsförsäkringens område behöver utredas. Det gäller frågor om hur statsbidragshanteringen kan effektiviseras och om arbetslöshetskassorna i högre utsträckning ska omfattas av vissa bestämmelser som gäller för myndigheter.

Effektivisering av statsbidragshanteringen

Statsbidragshanteringen i arbetslöshetsförsäkringen är otydlig framför allt i fråga om vilken roll olika aktörer har och hur regelverket ska tillämpas i vissa delar. Både Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Arbetsförmedlingen har uttryckt önskemål om att utreda statsbidragshanteringen så att ansvarsfördelning och tillämpningsfrågor förtydligas.

Kommittén ska därför, med utgångspunkt i översynen av hur arbetslöshetsförsäkringen ska organiseras

- analysera ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i statsbidragshanteringen, med utgångspunkt också i kommitténs förslag när det gäller aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen enligt dessa direktiv,
- föreslå hur hanteringen ska kunna utformas så effektivt som möjligt, och
- analysera och föreslå nödvändiga förändringar av regelverket.

Förfaranderegler och regler om styrning och effektivitet

Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga organ och inte myndigheter. Det innebär att t.ex. förvaltningslagen (1986:223), förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och myndighetsförordningen (2007:515) inte gäller för arbetslöshetskassornas verksamhet samt att de även i andra delar är undantagna bestämmelser som gäller för utbetalande myndig-

heter. Arbetslöshetskassornas verksamhet innefattar dock delvis myndighetsutövning, bl.a. när det gäller handläggning av ärenden om arbetslöshetsersättning. Verksamheten vänder sig således till enskilda och arbetslöshetskassornas beslut kan få avgörande konsekvenser för enskilda individer.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har i återkommande rapporter påtalat brister hos arbetslöshetskassorna när det gäller intern styrning och kontroll samt informations-säkerhet. Vidare har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i sitt remissvar över Förvaltningslagsutredningens betänkande En ny förvaltningslag (SOU 2010:29), som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, anfört att den grundläggande rättssäkerhetsgaranti som genom förslaget till ny förvaltningslag erbjuds den enskilde medborgaren hos förvaltningsmyndigheterna bör gälla även hos arbetslöshetskassorna samt att frågan om att införa liknande reglering i den speciallagstiftning som gäller på arbetslöshetsförsäkringens område bör utredas närmare (jfr Ds 2010:47, s. 660 f.).

Kommittén ska därför, beroende av vad kommittén föreslår när det gäller arbetslöshetsförsäkringens organisering,

- analysera förutsättningarna för att göra förvaltningslagen tillämplig på relevanta delar av arbetslöshetskassornas verksamhet, och
- analysera förutsättningarna för att införa bestämmelser om intern styrning och kontroll samt informationssäkerhet och, om det blir aktuellt, även analysera om de olika arbetslöshetskassorna ska omfattas av sådana bestämmelser i samma utsträckning.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska uppskatta de ekonomiska konsekvenser som förslagen kan medföra. Kommittén ska även uppskatta de samhällsekonomiska och statsfinansiella effekterna av samtliga delar av förslagen.

Kommittén ska också utreda om förslagen har några konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbets-

organisationen (ILO), Europeiska unionen eller andra i detta sammanhang relevanta internationella organ. Kommittén ska även utreda om förslagen kan tänkas få konsekvenser för jämställdheten eller för miljön. Förslagets konsekvenser för små och mellanstora företag ska också belysas.

Övrigt

I sitt arbete med detta tilläggsuppdrag bör kommittén särskilt ta del av följande betänkanden och rapporter:

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området (SOU 2012:4),
- Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda – Rätt till ersättning vid arbetslöshet (SOU 2011:54),
- Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2011:52),
- En ny förvaltningslag (SOU 2010:29),
- IAF 2011:18 Återbetalning av statsbidrag – kartläggning och analys av gällande regelverk,
- IAF 2011:30 Arbetslöshetskassornas arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar samt IAF:s redovisning av återkrav,
- IAF 2010:24 Arbetslöshetskassornas system och rutiner för internkontroll samt informationssäkerhet,
- IAF 2009:15 Arbetslöshetskassorna och systematisk internkontroll.

Kommittén skulle enligt de ursprungliga direktiven slutredovisa arbetet i sin helhet senast den 15 maj 2013. Med anledning av detta tilläggsdirektiv ska kommittén i stället slutredovisa sitt arbete senast den 31 januari 2015. I den slutredovisningen ingår också att redovisa de delar av uppdraget som hänförs till detta tilläggsuppdrag.

(Socialdepartementet)