

Datum
2020-10-28Diarienummer
Dnr Af-2020/
00488084
Avsändarens referens
A2020/01495/AArbetsmarknadsdepartementet
Arbetsmarknadsenheten

Remissyttrande: Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen, SOU 2020:37

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen tillstyrker de förslag och bedömningar som förs fram i betänkandet.

Det är rimligt att anta att förslagen överlag kommer att ha de förväntade effekterna, d.v.s. att fler kommer att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, att de negativa effekterna på de arbetssökandes sökintensitet, arbetsutbud och arbetslöshetstid begränsas och att de mål som kommittédirektiven ställer upp kommer att uppnås.

Några förslag som Arbetsförmedlingen vill lyfta fram som särskilt positiva är införandet av ett inkomstvillkor istället för ett arbetsvillkor och den successiva nedtrappningen av ersättningen för alla.

Arbetsförmedlingen anser dock att ytterligare förtydliganden behövs i synnerhet avseende den övre åldersgränsen för arbetslöshetsersättningen och hur vistelser utomlands påverkar ersättningsrätten. Därutöver har myndigheten kompletterande synpunkter bland annat kring hur ersättningsperioden bestäms och ett utökat behov av tillgång till uppgifter från Skatteverket.

Arbetsförmedlingens synpunkter

7.3 Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsförmedlingen välkomnar de förslag i betänkandet som avser att förenkla och förtydliga regelverkets uppbyggnad. Den föreslagna kapitelindelningen och sorteringen mellan vad som återfinns i lag respektive förordning bidrar till att regelverket blir mer överskådligt.

8.2.2 Arbetslöshetsförsäkringens syfte

Det är också positivt att den grundläggande principen i försäkringen, att den är en omställningsförsäkring, förtydligas.

9.5.1 Nuvarande villkor bör i huvudsak behållas i ett nytt regelverk

Arbetsförmedlingen föreslås få bemyndigande att meddela föreskrifter om hur en sökande ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Förslaget är välkommet, men det är önskvärt att föreskrifträtten överförs från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF) tidigare än 1 januari 2023. Arbetsförmedlingen bedriver ett omfattande utvecklingsarbete och behöver snabbt och självständigt kunna anpassa regleringen av hur arbetssökande ska anmäla sig som arbetssökande för rätt till ersättning. Under samma avsnitt föreslås inte någon ändring av den övre åldersgränsen (65 år) för rätt till arbetslöshetsersättning, med hänvisning till det pågående arbetet med att se över åldersgränser inom ramen för SOU 2013:25. Arbetsförmedlingen konstaterar att begreppet riktålder redan har införlivats i socialförsäkringsbalken. Arbetsförmedlingen hade därför gärna sett ett tydligare resonemang kring hur utredningen ser på behovet av en övre åldersgräns i arbetslöshetsförsäkringen som relaterar till ett längre arbetsliv och ett senare pensionsuttag.

9.7.6 Särskilda regler för yrkesfiskare bör inte införas

Yrkesfiskare ska enligt förslaget inte omfattas av särskilda regler vilket medför en enklare och mer enhetlig hantering för Arbetsförmedlingen, både avseende informationsgivning och kontroll.

9.8.1 Den som deltar i utbildning har som huvudregel inte rätt till ersättning

Arbetsförmedlingen har inga synpunkter på att i huvudsak samma regler som finns idag föreslås gälla även framåt. De innebär att även den som gör uppehåll i studier för exempelvis ferier anses delta i studier, och kan därför inte få arbetslöshetsersättning. Myndigheten hade dock gärna sett en tydligare målgruppsdefinition för denna bestämmelse då begreppet "deltar i utbildning" öppnar för alternativa tolkningar. Ett exempel på detta är att ett betydande antal studenter ändå anmäler sig som arbetssökande och gör anspråk på arbetslöshetsersättning just vid ferieuppehåll i studier.

9.8.3 Föreskrifträtt

Utredningen föreslår att det även i fortsättningen ska vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att, vid behov, meddela föreskrifter om rätt till arbetslöshetsersättning vid uppehåll i utbildning. Idag finns i 18 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, en bestämmelse som anger att ersättning under uppehåll i utbildning får lämnas om det är fråga om uppehåll i en arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. För

Datum
2020-10-28Diarienummer
Dnr Af-2020/00488084

Arbetsförmedlingen är denna reglering inte användbar, då de arbetsmarknadsutbildningar som Arbetsförmedlingen använder sig av inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program är upphandlade, och alltså inte ingår i det reguljära utbildningsväsendet. Därför kvarstår problemet med att en arbetssökande kan mista rätten till arbetslöshetsersättning under uppehåll mellan eller inom studier i arbetsmarknadsutbildningar som bedrivs som arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingen välkomnar därför att nuvarande föreskriftsmöjlighet kommer finnas kvar men vill påtala att dess utformning bör ses över.

9.9 Sökande som vistas utomlands har inte rätt till ersättning

Arbetsförmedlingen konstaterar att frågan är svår att reglera på ett sätt som både tar hänsyn till de förhållanden som råder på en modern arbetsmarknad, och till behovet att kunna säkerställa att den arbetssökande under tid med arbetslöshetsersättning faktiskt står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlingen välkomnar därför ambitionen att förtydliga, men konstaterar samtidigt att föreslagen reglering fortfarande lämnar ett tolkningsutrymme och anser att det skulle underlätta för Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas tillämpning av ärendena om det tydliggjordes ytterligare i vilka fall utlandsvistelse innebär att sökande inte har rätt till arbetslöshetsersättning.

10.4.1 Dagens arbetsvillkor bör ersättas av ett inkomstvillkor

Arbetsförmedlingen anser att den föreslagna modellen för uppfyllande av kvalificeringsgrunderna i den nya arbetslöshetsförsäkringen är särskilt positiv. Ett inkomstvillkor, som i normalfallet grundas på uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna, bör kunna skapa förutsättningar för en långtgående automatisering till skillnad från om man har kvar nuvarande arbetsvillkor. Med tillgång till rätt data bör det i de flesta fall vara möjligt för arbetslöshetskassorna att automatiskt och i förväg avgöra om en person har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning samt ersättningens storlek och ersättningsperiodens längd. Detta bör även medföra en mycket större förutsebarhet för den enskilda arbetstagaren än vad som är fallet idag.

11.5.4 Successiv nedtrappning av ersättningen

Arbetsförmedlingen välkomnar förslaget om en ny konstruktion för nuvarande nedtrappningsmodell så att den blir enhetlig och omfattar alla, även de som har haft högre inkomster. En tydligare nedtrappning för alla understödjer Arbetsförmedlingens insatser för att upprätthålla en god sökaktivitet, och är i linje med en stärkt omställningsprincip.

12.5 Hur ersättningsperiodens längd bestäms

Arbetsförmedlingen uppfattar att det bakomliggande resonemanget är att de arbetssökandes förankring på arbetsmarknaden ska avgöra rätten till arbetslöshetsersättning, samt att graden av förankring ska återspeglas

i ersättningsperiodernas längd. Förankringen mäts i inkomstkontinuitet, och högre inkomstkontinuitet ska leda till längre tid för omställning, alltså till längre ersättningsperiod. Resonemanget bygger på antagandet att den som har låg inkomstkontinuitet har en svag förankring på arbetsmarknaden, medan den som har en hög inkomstkontinuitet har en stark förankring på arbetsmarknaden. Resonemanget har även att göra med matchningskvalitet, och att arbetsmarknaden i möjligaste mån ska kunna tillvarata den kompetens och de erfarenheter som en arbetssökande med en stadig förankring på arbetsmarknaden typiskt sett besitter, även om omställningen tar något längre tid. Detta gynnar arbetsgivarnas behov av god kompetensförsörjning.

Även om dessa antaganden kan gälla på gruppnivå, och därför kan utgöra en god grund för förslagen, vill Arbetsförmedlingen framhålla att mönstret inte alltid går att applicera i det individuella fallet. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen har kvar utrymmet att i samtliga fall avgöra om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa en person till insatser inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program när ett sådant behov finns.

15.5.1 När en arbetssökande missköter arbetssökandet

Att personer som får eller begär arbetslöshetsersättning aktivt söker lämpliga arbeten är en central del i arbetsmarknadens funktionssätt och även den enskilt viktigaste parametern i Arbetsförmedlingens kontroll av vilka åtgärder i syfte att ta sig ur sin arbetslöshet den enskilde redovisar i sin aktivitetsrapport. Arbetsförmedlingen är därför positiv till att denna sanktionsgrund markeras genom en mer framträdande placering i regelverket

Eftersom kravet på att aktivt söka lämpliga arbeten är centralt för en snabb återgång i arbete, kan det ifrågasättas om sanktionstrappan är tillräckligt brant avseende just denna sanktionsgrund. Det kan gå avsevärd tid för en person som inte aktivt söker lämpliga arbeten innan sanktionerna blir kännbara, i synnerhet som kontrollen huvudsakligen sker månatligen genom aktivitetsrapporterna. Arbetsförmedlingen välkomnar därför att utredningen förordar ytterligare utredning av om underlåtenheten att aktivt söka lämpliga arbeten ska kunna leda till en längre tids avstängning än idag.

15.5.4 Sammanläggning av sanktionsgrunder

Då det idag inte lämnas ett explicit utrymme för sammanläggning av sanktionsgrunder, s.k. buntning, är det positivt att detta föreslås regleras i lag. Arbetsförmedlingen vill dock i detta sammanhang påpeka att buntning även tillämpas av Arbetsförmedlingen på sanktionsbestämmelserna i förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Det finns därför skäl att överväga att införa motsvarande bestämmelse där, i syfte att i möjligaste mån uppnå en samstämmig reglering i båda systemen.

Datum
2020-10-28Diarienummer
Dnr Af-2020/00488084

15.5.6 Lämpligt arbete

Arbetsförmedlingen konstaterar att utredningen inte föreslår att den s.k. 100-dagarsregeln bör införas i det nya regelverket. Detta är positivt då 100-dagarsregeln riskerar att bidra till att arbetssökande initialt blir mindre aktiva i sitt arbetssökande och att omställningstiden därmed förlängs.

17.4 Uppgiftsskyldighet

Uppgiftsskyldigheten mellan olika relevanta myndigheter och organisationer föreslås bli mindre detaljreglerad än idag, och kommer inte ange exakt vilka uppgifter som ska lämnas ut. Det innebär att Arbetsförmedlingen i dialog med exempelvis arbetslöshetskassorna ska komma överens om vilka uppgifter som har betydelse för ett ärende hos arbetslöshetskassan enligt den nya lagen och som därmed ska lämnas ut. Arbetsförmedlingen ställer sig positiv till detta, då det bör ge utrymme fören större flexibilitet.

23.3 Reformbehov (frågan berörs även i 23.6.1)

I avsnittet konstateras att det är Arbetsförmedlingen som har ansvar för att bedöma om en deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor och därmed ska skrivas ut ur programmet. Arbetsförmedlingen saknar idag såväl tillräckliga uppgifter som upparbetade rutiner för att fastställa detta. Därför görs prövningen istället av arbetslöshetskassan, och då endast när den enskilde begär detta, vilket den enskilde inte alltid har incitament att göra. Detta är ett problem, då det bidrar till att personer felaktigt är kvar i garantin, och därmed får både fel ersättning och kanske också fel insatser.

Lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ger i 2 kap. 8 d § Arbetsförmedlingen rätt att ta del av uppgifter. Idag har Arbetsförmedlingen endast rätt att ta del av uppgifter som behövs i ärenden som rör olika anställningsstöd. Om rätten utvidgades till att även omfatta uppgifter som behövs för att fastställa om en person uppfyller villkoren för en ny ersättningsperiod, skulle förutsättningarna förbättras att nå en mer effektiv och rättssäker hantering av utskrivningen ur jobb- och utvecklingsgarantin.

Arbetsförmedlingen ser även andra områden i vilka tillgången till uppgifterna skulle understödja en mer effektiv hantering, exempelvis som underlag för resultatämbetsningen till externa leverantörer och för nollställningen av sanktionstrapporna vid uppfyllandet av ett nytt villkor i arbetslöshetsförsäkringen.

23.4 Övergången från arbetslöshetsförsäkringen till ett arbetsmarknadspolitiskt program

Bedömningen i betänkandet utgår från att övergången från arbetslöshetsförsäkringen till jobb- och utvecklingsgarantin ska kunna ske på samma sätt som idag, dvs. efter att ersättningsperioden i

Datum
2020-10-28Diarienummer
Dnr Af-2020/00488084

arbetslöshetsförsäkringen har tagit slut. Sammantaget med utredningens förslag kring differentierade ersättningsperioder, utifrån de sökandes inkomstkontinuitet, förväntas detta kunna leda till att personer kommer anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin redan efter 100 respektive 200 dagar, jämfört med 300 dagar som gäller idag.

Utredningen menar i sammanhanget att en sökande som efter 100 ersättningsdagar inte har klarat omställningen till nytt arbete och som inte har rätt till fler ersättningsdagar sannolikt har behov av förstärkta insatser, och att det därför är motiverat att en anvisning kan ske till jobb- och utvecklingsgarantin. Utredningen slår fast att en sådan anvisning endast ska ske om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat, och att Arbetsförmedlingen självständigt ska göra denna bedömning. Utredningens beräkningar utgår dock från att samtliga som når slutet på sin ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen anvisas.

Som redan tidigare framförts är antagandet att inkomstkontinuitet är ett bra mått på en persons förankring på arbetsmarknaden, och därmed på personens förmåga att ställa om till ett nytt arbete, ett antagande som inte nödvändigtvis gäller i det enskilda fallet. Arbetsförmedlingen har svårt att bedöma i vilken omfattning myndigheten efter 100 respektive 200 ersättningsdagar skulle se det som arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa de arbetssökande till jobb- och utvecklingsgarantin. Det kan dock konstateras att det faktum att en person har förbrukat 300 ersättningsdagar utan att komma i arbete, är en starkare indikation på behovet av förstärkta insatser än 100 respektive 200 ersättningsdagar. Det är därmed inte självklart att Arbetsförmedlingen kommer att göra bedömningen att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa samtliga dessa personer till jobb- och utvecklingsgarantin i samband med att deras ersättningsperiod tar slut. I en sådan situation skulle de bli hänvisade till annan försörjning.

Utredningen menar vidare att förslaget i det närmaste är budgetneutralt, även om beräkningarna visar på en merkostnad till följd av ett ökat utflöde från arbetslöshetsförsäkringen till jobb- och utvecklingsgarantin. Om merparten av alla som förbrukat en ersättningsperiod med 100, 200 eller 300 ersättningsdagar anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin, bedömer Arbetsförmedlingen att det föreligger en risk för att programkostnader och kostnader för aktivitetsstöd ökar, delvis beroende på svårigheter att nå ett tillräckligt utflöde ur garantin. Om Arbetsförmedlingen istället bedömer att det inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att arbetssökande redan efter 100 eller 200 dagar ska anvisas att delta i jobb- och utvecklingsgarantin, kommer en kostnadsökning istället ske hos kommunerna.

Ett ökat inflöde i jobb- och utvecklingsgarantin, och en ökad rörlighet mellan arbetslöshetsförsäkringen och jobb- och utvecklingsgarantin, ökar mängden bedömningar som Arbetsförmedlingen ska göra. De

Datum
2020-10-28Diarienummer
Dnr Af-2020/00488084

differentierade ersättningsperioderna kan också förväntas leda till att de som gjort av med alla ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen utgör en mer heterogen grupp, vilket ställer höga krav på noggrant differentierade insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin. Sammantaget kan detta komma att medföra en ökad administrativ belastning på myndigheten, och därmed behov av ytterligare resurser.

Ett av utredningens uttalade syften är att öka täckningsgraden i försäkringen. Arbetstagare med en svagare förankring på arbetsmarknaden riskerar en längre tid i arbetslöshet jämfört med arbetstagare med en stark förankring på arbetsmarknaden. Det innebär att även om arbetstagare med en svagare förankring på arbetsmarknaden lättare kan kvalificera sig för arbetslöshetsersättning med utredningens förslag, finns det en risk att de inte kommer att hinna hitta ett nytt jobb under tiden de erhåller ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. När detta sker kommer andra typer av ersättningssystem att ta vid, till exempel aktivitetsstöd eller försörjningsstöd. Det är redan idag dessa system som betalar ut ersättning till personer med liten eller ingen förankring på arbetsmarknaden. Det finns alltså en risk att utredningens förslag sammanlagt kommer ha begränsad effekt vad gäller vilken typ av ersättning som personer med en svagare förankring på arbetsmarknaden kommer att erhålla vid en längre tid av arbetslöshet.

23.5.2 Nedtrappning av aktivitetsstödet 23.5.2

Utredningen bedömer att nedtrappningen av ersättningsnivån också ska gälla för de som har aktivitetsstöd som baseras på tidigare arbetslöshetsersättning eller som på annat sätt utgår från arbetslöshetsersättningen. Arbetsförmedlingen ställer sig positivt att efterskyddet för dem med en tidigare hög inkomst, som i praktiken är obegränsat idag, tas bort. Forskning visar dock att personer med en svag ställning på arbetsmarknaden, som också är de som löper störst risk att hamna i långtidsarbetslöshet, inte i särskilt stor utsträckning påverkas av sänkta ersättningsnivåer. Stärkta ekonomiska incitament att arbeta tycks öka sannolikheten att få arbete för dem med bäst förutsättningar, medan de med sämst förutsättningar riskerar att lämna arbetskraften.¹ Det är därför inte självklart att sänkta ersättningsnivåer enbart har positiva effekter.

¹ Atkinson & Micklewright (1991), Røed & Zhang (2005) och Rosholm & Vejlin (2010).

Datum
2020-10-28Diarienummer
Dnr Af-2020/00488084

På Arbetsförmedlingens vägnar

Maria Mindhammar
generaldirektör

Martin Sandblom

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av kvalificerad handläggare Martin Sandblom. I den slutliga handläggningen av ärendet har även överdirektör Lars Lööv chefen för ledningsstaben Thomas Hagman, chefen för Avdelningen Kundsupport och Ersättning Stefan Popovic samt chefen för Enheten Ersättningar Åse-Marie Linderö deltagit

Beslutet fastställs digitalt i Diarier och saknar därför namnunderskrifter.