

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21)

Inledning

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) yttrar sig över del 1 som rör ett rättvisande inkomstunderlag jämte författningsutkastet (bilaga 8), del 5 som rör en trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring och del 6 angående bättre försäkringsskydd för vissa grupper.

Sammanfattning

IAF avstyrker kommitténs förslag om ett återinförande av 100-dagarsregeln men ser i övriga delar positivt på kommitténs förslag. IAF ser dock ett behov av att flera detaljer i förslagen ses över vilket utvecklas nedan.

När det gäller förslagen om arbetslöshetsförsäkringen i etapp 1 (avsnitt 7.6) anser IAF bland annat att det saknas en redogörelse för hur arbetsvillkoret ska beräknas för sökanden med överenskommen arbetstid under etapp 1. Det saknas också tydliga regler för hur ramtiden ska fastställas vid prövningen av arbetsvillkoret.

Angående kommitténs förslag om ersättningsgrundande inkomst beräknad på e-inkomst för personer som har haft överenskommen arbetstid och tillgodoräkningsbara förmåner beräknade på e-inkomst, belyser IAF bland annat de problem som kan uppstå för den ersättningsökande när denne ska välja mellan två olika system. IAF understryker också vikten av ett tydligt utformat regelverk i denna del.

När det gäller förslagen angående beräkning av normalinkomst etc. då e-inkomst används ställer sig IAF frågande till varför de sökande som varit timanställda inte skulle kunna omfattas av förslaget. Detta förutsätter dock att ett inkomstvillkor införs redan under etapp 1. Periodiserade uppgifter om arbetad tid är inte absolut nödvändiga för att få uppgifter om timanställdas normalarbetstid.

IAF anser att det av betänkandet inte framgår hur de yrkeskategorier som har ferielön eller motsvarande ska hanteras inom försäkringen.

I betänkandet framgår heller inte i vilken utsträckning en företagare, som inte är anställd i eget aktiebolag, ska få tillgodoräkna sig socialförsäkringsförmåner som har utgått under/eller som avser det eller de inkomstår som ligger till grund för hans eller hennes ersättningsgrundande inkomst.

Angående de förslag som finns om arbetslöshetsförsäkringen i etapp 2 (avsnitt 7.7) konstaterar IAF bland annat att det av betänkandet inte framgår om förvärvsarbete förutsätter marknadsmässig lön enligt principen i nuvarande rättspraxis. Det saknas också bestämmelser om hur lön vid arbetstidsförkortningar och lön vid arbetstidsförkortningar som delvis finansierats med statligt stöd vid korttidsarbete ska hanteras vid beräkningen av inkomstvillkoret.

När det gäller beräkningen av den ersättningsgrundande inkomsten baserad på e-inkomst anser IAF bland annat att reglerna om hur ramtiden ska fastställas bör förtydligas i vissa fall.

IAF bedömer att kommitténs förslag angående grundförsäkringen, samt borttagandet av lägsta dagpenningen i den inkomstrelaterade försäkringen, kan leda till försämringar för vissa grupper. Exempel på sådana grupper är de med helt provisionsbaserad lön och vissa företagare.

De regler som ska ersätta omräkningstabellen, kan som IAF uppfattat förslaget, innebära en försämring för grupper med begränsat arbetsutbud till exempel funktionshindrade och sjuka.

Förslaget om bisyssla och garantiregler kommenteras utförligt av IAF. IAF anser bland annat att det krävs en indexering av det belopp som en sökande får tjäna i bisysslan, utan att det påverkar rätten till arbetslöshetsersättning.

IAF delar kommitténs bedömning att de associationsrättsliga bestämmelserna avseende arbetslöshetskassorna behöver förtydligas ytterligare. IAF:s bedömning är att en sådan översyn är angelägen med hänsyn till att dagens utformning av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor lämnar ett antal viktiga associationsrättsliga frågor obesvarade.

Del 1 Ett rättvisande inkomstunderlag

Kapitel 7 Förslag till ett rättvisande inkomstunderlag

Avsnitt 7.1 Införande av ett rättvisande inkomstunderlag

IAF välkomnar kommitténs förslag om att arbetslöshetsersättningen ska beräknas på e-inkomster. Det är IAF:s uppfattning att förslaget förenklar arbetslöshetskassornas administration av arbetslöshetsförsäkringen, förkortar handläggningstiden samt bidrar till att förebygga fusk.

7.1.1 Införande i två etapper

IAF anser att kommitténs förslag om att använda sig av två regelverk för att beräkna sökandens ersättningsgrundande inkomst är en acceptabel lösning under en övergångstid, tills de problem som motiverar detta är lösta. I längden är det dock inte en hållbar lösning att tillämpa två regelverk. Det nuvarande regelverket är så komplext att det blir svårt att upprätthålla kompetensen inom detta när det bara ska tillämpas i undantagsfall.

IAF anser att det är rimligt att utvärdera beräkningen av inkomstunderlaget som bygger på e-inkomster innan man går vidare och överger omräkningstabellen. En ny avräkningsmodell måste fungera från första dagen den införs och således testköras innan den gamla omräkningstabellen överges.

Avsnitt 7.2 Gemensamt inkomstbegrepp

IAF tillstyrker förslaget om att ett gemensamt inkomstbegrepp införs i arbetslöshets- och sjukförsäkringen.

IAF har inga invändningar mot att den ersättningsgrundande inkomsten - både i utredningens förslag till regelverk som bygger på e-inkomst och i nuvarande regelverket – beräknas på avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för beräkning av inbetalning av arbetsgivaravgifter. Detta sätt att beräkna ersättningen på bör underlätta arbetslöshetskassornas administration. IAF ser inte att förslaget leder till några försämringar för de ersättningssökande och att förslaget inte bör få annat än marginella ekonomiska konsekvenser för staten.

Avsnitt 7.3 E-inkomst

IAF välkomnar kommitténs förslag om att införa ett nytt system för inrapportering av månatliga inkomsteruppgifter på individnivå (e-inkomst) till Skatteverket. Att kontantprincipen tillämpas vid inrapporteringen av e-inkomsten innebär en minskad administrativ börda för arbetsgivarna och torde vara en förutsättning för att vinna acceptans för systemet med månadsuppgifter. IAF kan i sammanhanget konstatera att den föreslagna ramtiden på tolv månader är så väl tilltagen att inkomstunderlaget inte ska påverkas i någon högre grad av att kontantprincipen används.

Problem med kontantprincipen

Enligt IAF:s bedömning finns vissa mindre problem med att tillämpa kontantprincipen inom arbetslöshetsförsäkringen. IAF kan dock konstatera att när det gäller de problem som kan uppkomma för de ersättningssökande som relativt nyligen har etablerat sig på arbetsmarknaden, finns det sätt att hantera detta. Ett sätt att lösa problemet för dessa sökanden, som ännu inte fått all lön registrerad som e-inkomst vid a-kassans prövning, är att tillämpa nuvarande regelverk som utredningen föreslår. Enligt IAF:s bedömning skulle problemet eventuellt också kunna lösas utan att tillämpa dagens regelverk genom att till exempel justera ramtiden och delningstalet vid beräkningen av inkomstunderlaget och dagsförtjänsten.

Att tillämpa kontantprincipen blir problematiskt i de fall där regler om överhoppningsbar tid behöver användas vid bestämmande av ramtiden. Tillämpningen av reglerna om överhoppningsbar tid kräver normalt tillgång till periodiserade uppgifter om förvärvsinkomster. Detta för att kunna koppla utebliven eller låg inkomst under vissa månader till frånvaro från arbetsmarknaden på grund av orsaker som medger att månaderna hoppas över enligt 16-17 a §§ ALF.

Avsnitt 7.4 Ramtid för förmåner som baseras på e-inkomstuppgifter

IAF har inget att invända mot utredningens förslag.

Avsnitt 7.6 Förslag i arbetslöshetsförsäkringen – Etapp 1

7.6.1 Förenklad beräkning av normalarbetstid för sökande som haft överenskommen arbetstid

IAF ser inga hinder för att använda överenskommen tid vid beräkning av normalarbetstiden. Vidare konstaterar IAF att omräkningstabellen fungerar tekniskt oavsett om man ersätter arbetslös tid beräknad utifrån överenskommen tid eller avlönad tid under ramtiden.

Det är enligt IAF:s bedömning svårt att göra en exakt beräkning av de ekonomiska konsekvenserna för staten om normalarbetstiden ska baseras på överenskommen tid. Samtidigt kan IAF konstatera att det med stor sannolikhet inte rör sig om någon större kostnadsökning.

I betänkandet görs skillnad mellan fastställande av ramtid för beräkning av om arbetsvillkoret är uppfyllt och för beräkning av normalarbetstid och ersättningsgrundande inkomst. Arbetsvillkoret ska enligt utredningen beräknas enligt 12 § lagen 1997:238 om arbetslöshetsförsäkring (ALF). IAF vill i sammanhanget framhålla att nuvarande regler om fastställande av ramtid i 15 a – 15 d §§ ALF förtydligar hur arbetsvillkoret i 12 § ska beräknas, beroende på sökandes förhållanden före arbetslöshetskassans prövning av rätten till arbetslöshetsersättning. Den ramtid som fastställs vid prövningen av arbetsvillkoret ligger också till grund för beräkningen av normalarbetstiden och dagsförtjänsten.

I författningsutkastet-etapp 1 finns ingen bestämmelse om hur ramtiden ska fastställas vid prövningen av arbetsvillkoret i samband med en vanlig förstagångsprövning. I betänkandet sägs att arbetsvillkoret kommer att prövas schablonmässigt utifrån överenskommen arbetstid under ramtiden. IAF anser att det är en brist att det inte finns någon närmare redogörelse i betänkandet för hur det är tänkt att arbetsvillkoret ska beräknas under etapp 1.

Att använda överenskommen tid för att avgöra om en sökande har uppfyllt arbetsvillkoret kan medföra vissa problem. Fastän den ersättningssökande har haft en anställning med överenskommen arbetstid under den tid för vilken arbetsvillkoret beräknas, innebär detta inte alltid att personen har förvärvat arbetat motsvarande den överenskomna tiden.

7.6.2 Ersättningsgrundande inkomst beräknad på e-inkomst för personer som haft överenskommen arbetstid (15 a §, 23 b §, 25 § 1 i författningsutkastet)

Den ersättningsgrundande inkomsten beräknad på e-inkomst ska enligt betänkandet anges som förval, men det ska även framgå att denna beräkning kan ge ett sämre utfall än en manuell beräkning, om personen har varit frånvarande eller fått lön i efterhand.

IAF konstaterar att det ibland kan bli svårt för en sökande att under etapp 1 ta ställning till om en manuell beräkning kommer att ge ett bättre utfall. Detta eftersom den sökande fortfarande kommer att ersättas för förlorad arbetstid. Hur mycket en sökande får i ersättning som deltidsarbetslös är ju inte enbart avhängigt av den ersättningsgrundande inkomsten, utan även av den fastställda normalarbetstiden.

Ett system där en sökande ställs inför en situation där han eller hon kan välja mellan två regelverk - som båda är svåra att överblicka - kanske inte uppfattas som något positivt av alla sökanden.

Regelverket bör enligt IAF:s mening innehålla tydliga regler för hur arbetslöshetskassorna ska hantera de fall där normalarbetstiden blir högre enligt det ena regelsystemet medan dagsförtjänsten blir högre enligt det andra regelsystemet. I sådana fall kan arbetslöshetskassorna många gånger inte förutsäga vilket som kommer att ge bäst utfall för den sökande framöver, eftersom det för en deltidsarbetslös kan vara mer förmånligt att ha en högre normalarbetstid fastställd än en högre dagsförtjänst. Vad som händer under arbetslöshetsperioden är svårt att bedöma i samband med arbetslöshetens inträde.

Heltidsmättet varierar inom olika avtalsområden på arbetsmarknaden. IAF ställer sig frågan hur arbetslöshetskassorna ska hantera detta problem vid beräkning av normalarbetstiden när den ska bygga på överenskommen tid. Ska sökande även lämna uppgift om tjänstgöringsgrad och heltidsmättet i anställningen?

IAF har inga invändningar mot föreslagna bestämmelser om hur ramtiden ska fastställas i samband med förstagångsprövningar vid beräkning av normalarbetstiden och den ersättningsgrundande inkomsten för personer med överenskommen arbetstid och för vilka e-inkomst kan användas (15 a §, 23 b §, 25 § 1 i författningsutkastet-etapp 1).

För personer som går direkt från anställning till ett arbetsmarknadspolitiskt program, liksom för personer som har uppfyllt ett nytt kvalificeringsvillkor under en pågående ersättningsperiod eller under deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program framstår däremot föreslagna regler (15 c § och 15 d § i författningsutkastet-etapp 1) som oklara. Detta gäller både vid fastställandet av ramtid för att beräkna om den sökande har kvalificerat sig för rätt till ersättning och för att beräkna normalarbetstiden och den ersättningsgrundande inkomsten. Reglerna kan läsas som om både kvalificeringsvillkoret och normalarbetstiden samt den ersättningsgrundande inkomsten endast kan beräknas enligt nuvarande regelverk. Det vill säga baserat på periodiserade uppgifter, oavsett om personen haft överenskommen arbetstid eller inte.

7.6.3 Tillgodoräkningsbara förmåner beräknade på e-inkomst (25 b - 25 d §§ i författningsutkastet)

För att få tillgodoräkna sig socialförsäkringsförmåner för en viss månad som ingår i ramtiden krävs enligt gällande regelverk att den sökande har arbetat minst 50 timmar under månaden. Kommittén föreslår att vid beräkning av

ersättningsgrundade inkomst baserad på e-inkomst ska socialförsäkringsförmåner få räknas med för de månader då en avgiftspliktig ersättning som uppgår till 20 procent av prisbasbeloppet har utgivits. Om 8 900 kr – 20 procent av 2015 års prisbasbelopp - ska motsvara 50 timmars arbete förutsätter detta en timlön på minst 178 kr. En sökande som har arbetat minst 50 timmar under en månad utan att nå upp till en inkomst om 8 900 kr kan enligt utredningens förslag få sin ersättningsgrundande inkomst beräknad utan att e-inkomst används under etapp 1. Detta förutsatt att utfallet blir mer förmånligt för den sökande. IAF konstaterar att i och med etapp 2 kommer villkoren för att få socialförsäkringsförmåner inkluderade i den ersättningsgrundande inkomsten att försämrats för sökanden med låga inkomster enligt förslaget.

Kontantprincipen ska enligt förslaget tillämpas även vid inrapportering av utbetalade socialförsäkringsförmåner. IAF noterar att det därmed finns ett visst utrymme för den sökande att själv påverka om socialförsäkringsförmånen ska kunna tillgodoräknas för en viss månad. Detta eftersom den sökande själv avgör när ansökan eller underlaget för utbetalning av socialförsäkringsförmånen skickas in till Försäkringskassan.

7.6.4 Normalinkomst, ramtid, ersättningsgrundande inkomst och tillgodoräkningsbara förmåner då e-inkomst används (15 b §, 23 c §, 25 § 1, och 25 d § i författningsutkastet)

IAF har inga invändningar mot de föreslagna bestämmelserna om hur normalarbetstiden, ramtiden, och den ersättningsgrundande inkomsten inklusive tillgodoräkningsbara socialförsäkringsförmåner ska beräknas under etapp1 i de fall e-inkomst inte används (15 b §, 23 c §, 25 § 1, och 25 d § i författningsutkastet-etapp1).

IAF ställer sig dock frågande till om det egentligen finns någon anledning till att sökanden som varit timanställda – ifall det vore möjligt att kvalificera sig genom ett inkomstvillkor även under etapp1- skulle behöva komma in med arbetsgivarintyg med periodiserade uppgifter om arbetad tid och inkomster. Och att beräkna den timanställdes normalarbetstid och ersättningsgrundande inkomst på dessa periodiserade uppgifter. En timanställd skulle förslagsvis kunna få sin ersättning baserad på e-inkomst, likaväl som de med överenskommen arbetstid. Normalarbetstiden för timanställda borde kunna beräknas genom att arbetsgivarna redovisar hur många arbetade timmar som den rapporterade e-inkomsten under ramtiden motsvarar totalt.

En sökande som har haft en anställning som finansierats med särskilt anställningsstöd eller som fått avgångsvederlag ska enligt betänkandet få sin ersättningsgrundande inkomst beräknad utan att e-inkomst används, dvs. beräknad enligt nuvarande regelverk (25 c § i författningsutkastet-etapp1).

Tid med avgångsvederlag jämställs med förvärvsarbete och den sökande är under sådan tid inte är arbetslös i försäkringens mening. Motsvarande problematik gäller för sökande som har varit anställda inom utbildningsväsendet med ferielön eller

motsvarande som betalas ut i samband med att anställningen upphör. Tid med intjänad ferielön läggs ut under sommaruppehållet och under denna tid har den ersättningssökande inte rätt till arbetslöshetsersättning. Sökanden får dock tillgodoräkna sig tiden som förvärvsarbete vid beräkning av ersättning, när personen senare anmäler sig som arbetslös.

IAF ställer sig frågan hur de yrkeskategorier som har ferielön eller motsvarande ska hanteras inom försäkringen. De som får ferielön eller motsvarande torde vara fler än de som omfattas av reglerna om avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd.

Samma problematik gäller även för sökande som har fått statlig lönegaranti med anledning av arbetsgivarens konkurs.

7.6.5 Tak på den ersättningsgrundande inkomsten (25 e § i författningsutkastet)

IAF välkomnar kommitténs förslag om att regeringen ska fastställa högsta ersättningsgrundande inkomst istället för högsta dagpenningbelopp.

7.6.6 Dagsförtjänsten (25 a § i författningsutkastet)

IAF har inget att invända mot kommitténs förslag om att dagsförtjänsten ska vara 1/260 av den ersättningsgrundande inkomsten.

7.6.7 Ersättningsgrundande inkomst för företagare (23 b § i författningsutkastet)

IAF har inget att invända mot förslaget att e-inkomst ska kunna användas av företagare som är anställda i eget aktiebolag och att normalarbetstiden under etapp 1 i så fall fastställs förenklat med stöd av handling som visar arbetstiden.

I betänkandet föreslår man att bestämmelsen om sammanläggning av förmåner avseende företagare tas bort, eftersom inkomst som ligger grund för företagarens ersättning inte sammanfaller med den tid som normalarbetstiden kan beräknas på. IAF instämmer i den bedömningen.

Det framgår inte av betänkandet i vad mån en företagare, som inte är anställd i eget aktiebolag, ska få tillgodoräkna sig socialförsäkringsförmåner som har utgått under/eller som avser det eller de inkomstår som ligger till grund för hans eller hennes ersättningsgrundande inkomst.

Avsnitt 7.7 Förslag i arbetslöshetsförsäkringen - Etapp 2

7.7.1 Inkomst som huvudsaklig kvalifikationsgrund (12-15 §§ i författning)

IAF välkomnar utredningens förslag i denna del. IAF konstaterar dock att om ett inkomstvillkor ska vara förutsägbart för den enskilde förutsätter detta någon form av indexering.

Eftersom 12 a § ska vara huvudregel finns det enligt IAF:s mening anledning att ändra följdordningen mellan paragraferna om arbetsvillkor (12 §) och

inkomstvillkor (12 a §). IAF anser att det är angeläget att lagtexten utformas på ett systematiskt och pedagogiskt sätt och att man använder sig av rubriker för att klargöra vilka paragrafer som hör till vilket regelverk.

Arbetsvillkoret kommer enligt betänkandet att tillämpas för sökande som haft mycket låga inkomster samt för personer som har fått eller väntar på lön som inte har registrerats.

I nuvarande rättspraxis förutsätts att arbete har avlönats med en marknadsmässig lön för att det ska betraktas som förvärvsarbete och få tillgodoräknas i försäkringen. Mot bakgrund av som sägs i betänkandet ställer sig IAF frågan om detta ska gälla även fortsättningsvis, eller om även arbete med en symbolisk ersättning ska kunna grunda rätt till arbetslöshetsersättning?

Av 14 § i författningsutkastet-etapp 2 följer att vid prövning av ett kvalifikationsvillkor bortses från inkomst från förvärvsarbete eller utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren har finansierat med särskilt anställningsstöd eller som bedrivits med stöd av start till näringsverksamhet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. IAF har inget att säga om detta, men konstaterar att det i författningsutkastet saknas bestämmelser om hur löneinkomster vid arbetstidsförkortningar eller partiell arbetsbefrielse som delvis är finansierat genom lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska hanteras vid beräkning av inkomstvillkoret.

7.7.2 Regler för att fastställa faktiskt arbetad tid tas bort

IAF accepterar utredningens förslag.

7.7.3 Ersättningsgrundande inkomst vid beräkning baserad på e-inkomst (15 a §, 15 c §, 15 d § och 25 § 1 i författningsutkastet)

IAF har inget att invända mot utredningens förslag till bestämmelser om hur den ersättningsgrundande inkomsten baserad på e-inkomst ska beräknas enligt 15 a § och 25 § 1 i författningsutkastet-etapp 2. Det kan dock finnas anledning att överväga att i 15 a § precisera att med inkomstsuppgifter avses inkomster enligt 25 § 1.

IAF anser att reglerna om hur ramtiden ska fastställas när sökande som övergår direkt från anställning till ett arbetsmarknadspolitiskt program respektive kvalificerar sig under en ersättningsperiod eller under deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program bör förtydligas (15 c § och 15 d § i författningsutkastet – etapp 2). Det är i detta sammanhang oklart om inkomstvillkoret ska tillämpas som kvalifikationsgrund i första hand och hur ramtiden ska fastställas i dessa fall.

När det gäller sökanden som kvalificerar sig under deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program finns det kanske anledning att närmare fundera över om inkomstvillkoret ska tillämpas som kvalifikationsgrund i första hand. En sökande ska för närvarande lämna jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) så snart som möjligt efter att han eller hon uppfyllt arbetsvillkoret. En tillämpning av

inkomstvillkoret som ett förstahands alternativ kan fördröja övergången från JOB till arbetslöshetsförsäkringen.

7.7.4 Ersättningsgrundande inkomst när e-inkomst inte används (25 c § i författningsutkastet)

För sökande som haft en anställning som finansierats med särskilt anställningsstöd, fått avgångsvederlag eller har bisyssla ska den ersättningsgrundande inkomsten beräknas utan att e-inkomst används (25 c § i författningsutkastet–etapp 2).

Det kan ifrågasättas om det är nödvändigt att alltid använda sig av detta beräkningssätt om den sökande har fått avgångsvederlag. Det borde enligt IAF vara möjligt att finna lösningar för att basera den ersättningsgrundande inkomsten på e-inkomst även om sökande fått avgångsvederlag alternativt tjänat in ferielön som ska läggas ut under tid efter att anställningen upphört.

Reglerna för hur den ersättningsgrundande inkomsten ska beräknas när e-inkomst inte används ska enligt kommitténs förslag kunna tillämpas även när det finns anledning att anta att det ger ett mer förmånligt utfall för den enskilde. Då ska arbetsvillkoret prövas och ramtiden fastställas utifrån denna prövning. Ramtiden kan därigenom komma att förskjutas längre tillbaka i tiden. Genom periodiseringen av inkomsterna kan inkomster som inte inrapporterats vid anmälningstillfället tillgodoräknas, inkomsterna kan också komma att fördelas annorlunda över tid. Detta kan göra att utfallet blir mer förmånligt för den sökande.

Det torde dock vara svårt för den enskilde att själv förutsäga om beräkningssättet där e-inkomst inte används ger ett mer förmånligt utfall. Möjligheten att begära en manuell beräkning där e-inkomst inte används öppnar för en hantering där sökanden – med tillräckligt god ekonomi för att kunna tåla en längre handläggningstid – väljer att inhämta arbetsgivarintyg. En del av den administrativa vinsten med att införa ett system som baseras på e-inkomst kan därigenom riskera att försvinna.

Kommitténs förslag att det ska vara möjligt att tillämpa regelverket där e-inkomst inte används om detta skulle ge ett bättre utfall för den sökande kan enligt IAF ifrågasättas, även om förslaget ser tilltalande ut vid första anblicken.

Det kommer inte längre att vara möjligt för en sökande att få sin dagsförtjänst omräknad, efter avbrott i ersättningsperioden på grund av förvärvsarbete. Detta i och med att kommittén föreslår att nuvarande 23 g § upphävs och 25 a § ALF ändras. IAF har inga invändningar mot detta. Möjligheten till sådan omräkning torde inte ha använts i någon större utsträckning, sedan lagändringen 2007 om att normalarbetstiden respektive dagsförtjänsten ska baseras på genomsnittlig arbetstid och inkomst under hela ramtiden.

7.7.5 Grundförsäkringen

IAF konstaterar att det föreslagna beräkningssättet för grundförsäkringen innebär att försäkringsskyddet försämras för vissa grupper, då ersättningen kommer att grundas på inkomsten.

Sökande som har arbetat helt på provisionsbasis utan att få betalt kan enligt nuvarande regelverk få tillgodoräkna sig arbetet i arbetsvillkoret och få grundbeloppet, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Även vissa företagare får ett försämrat försäkringsskydd, se under rubriken "Ersättningsgrundande inkomst för företagare".

7.7.6 Arbetslöshetsförsäkringen saknar golv

Kommittén föreslår att bestämmelsen om lägsta belopp för dagpenningen tas bort. Förslaget motiveras med att bestämmelsen saknar praktisk betydelse.

IAF konstaterar att bortagandet av denna bestämmelse har betydelse för motsvarande grupper som ovan¹. Skillnaden är bara att de som berörs av att bestämmelsen om lägsta belopp omfattas av den frivilliga försäkringen.

7.7.7 Förändrade regler för deltidsarbetslöshet

Antalet ersatta dagar per vecka ska enligt betänkandet som mest kunna uppgå till det antal dagar per vecka som motsvarar personens arbetsutbud (sid. 411). För den som söker deltidsarbete ska enligt utredningen antalet ersatta timmar som mest motsvara arbetsutbudet. Den som söker arbete på 75 procent ska därför som mest kunna få ersättning för 30 timmar (sid. 412). För den som inte söker deltidsarbete och inte heller redovisar veckoinkomst ska den ersatta tiden från början vara 40 timmar oavsett omfattningen på tidigare arbete (sid. 413).

Om en sökande till exempel har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning och har fått sin ersättning baserad på ett deltidsarbete motsvarande 75 procent. Sökanden uppbär en fjärdedels sjukersättning. Personens har således ett arbetsutbud på 30 timmar per vecka. Den sökande är helt arbetslös under ersättningsperioden. Ska den sökande då få 3,75 ersättningsdagar (dagpenningbelopp) per ersättningsvecka ($30/40 \times 5 = 3,75$) mot bakgrund av vad som sagts ovan? Detta innebär i så fall en försämring mot nuvarande regel enligt vilken den sökande får 5 ersättningsdagar vid hel arbetslöshet. IAF ställer sig frågan om det är tänkt att systemet ska fungera på det sättet och om detta är en avsedd effekt? I betänkandet finns enligt vad IAF kan utläsa inget resonemang kring detta.

¹ Enligt uppgifter från IAF:s databas ASTAT kan man konstatera att om villkoret sätts att de sökande ska ha en dagpeng mindre än eller lika med $NA / 40 * 320$ blir det drygt 3000 personer.

Av dessa har drygt 2000 personer en NA om 40 timmar.

En avräkningsmodell som ger sådana effekter för sökanden som har sin ersättning baserad på deltidsarbete skulle bland annat kunna uppfattas som diskriminerande mot funktionshindrade/sjuka som har ett begränsat arbetsutbud.

Vid beräkning av ersättning till den som är deltidsarbetslös är det möjligt att den av utredningen presenterade modellen för avräkning i allt väsentligt ger samma utfall som nuvarande regler. Detta även i de fall där sökande har arbetat deltid före arbetslösheten. I dessa fall sker ju avräkningen delvis genom att inkomstförlusten sätts i relation till inkomsten av tidigare arbete.

Den ersättningsgrundande inkomsten som ska ligga till grund för beräkningen av antalet ersatta timmar kan, vid tiden för den vecka som personen ansöker om ersättning för, komma att baseras på hans eller hennes inkomster upp till 10 år tillbaka i tiden. Detta på grund av reglerna om överhoppningsbar tid och den föreslagna regeln om att ersättningsdagarna måste förbrukas inom en kalendertid av 5 år, räknat från och med den dag för vilken ersättning enligt perioden först lämnades. Det kanske finns skäl att överväga en indexering av den ersättningsgrundande inkomsten i detta sammanhang.

Beräkningssättet måste enligt IAF:s mening testköras ordentlig innan det införs, för att man ska vara säker på hur utfallet blir i olika situationer.

Beräkningen förutsätter uppgift om veckoinkomst

För att den föreslagna modellen för avräkning av ersättning vid deltidsarbetslöshet ska kunna användas krävs att den sökande, utöver arbete och hindertid, redovisar inkomsten för ersättningsveckan. I betänkandet konstateras att det i vissa fall kan vara svårt för den försäkrade att redovisa veckolön. Kommittén föreslår att regeringen ska få föreskriftsrätt att precisera hur beräkningen ska göras.

IAF bedömer att de föreslagna reglerna för beräkning av ersättning vid deltidsarbetslöshet kommer att ställa höga krav på utformningen av ansökan om ersättning (kassakort) med lättförståliga anvisningar. Om inte riskerar vinsten för den sökande med att ersättningen kan baseras på e-inkomst att ätas upp av ett komplicerat ansökningsförfarande vid deltidsarbetslöshet. IAF befarar att antalet återkravsärenden kommer att öka med ett mer komplicerat ansökningsförfarande vid deltidsarbetslöshet. Detta utgör enligt IAF ytterligare skäl för att noggrant prova ut beräkningsmodellen innan den införs.

7.7.8 Bisyssla (39 a – 39 b §§ i författningsutkastet)

IAF konstaterar att arbetslöshetskassorna även med föreslagna ändringar kommer att behöva uppgifter om arbetad tid i bisysslan – om bisysslan utgör näringsverksamhet. Detta för att kunna kontrollera att den sökande inte utökar verksamheten under arbetslösheten.

Av 39 a § i författningsutkastet-etapp 2 följer att vid beräkning av den ersättningsgrundande inkomsten tillämpas 25 d §. I paragrafen regleras också att inkomsten från bisysslan inte ska räknas med i den ersättningsgrundande inkomsten. IAF anser att det rätteligen bör stå i 39 a § att den

ersättningsgrundande inkomsten beräknas enligt 25 d § för sökande som haft bisyssla jämte ett heltidsarbete *i form av anställning*. För en sökande som haft sin bisyssla jämte en heltidssysselsättning i form av näringsverksamhet - utan att vara anställd i eget aktiebolag – måste den ersättningsgrundande inkomsten rimligen beräknas enligt reglerna för företagare.

Av 39 b § följer att vid beräkningen av antal dagpenningbelopp för personer som är arbetslösa under en del av ersättningsveckan ska hänsyn inte tas till sådan bisyssla som inte är en anställning. Detta gäller dock under förutsättning att bisysslan inte utvidgas och hindrar personen från att ta lämpligt arbete. Om inkomsten från bisysslan efter arbetslösheten inträde överstiger ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka ska hela det överskjutande beloppet dras från dagpenningen.

IAF ser ingen anledning till varför uppräknade förutsättningar i 39 b § inte ska gälla även sökande som har bisysslan i form av ett eget aktiebolag och som är anställd i bolaget. Annars kan arbetslöshetsersättningen användas som ekonomisk utfyllnad i bolaget.

Hur mycket en sökande får tjäna i sin bisyssla utan att det påverkar hans eller hennes ersättning kan om kommitténs förslag genomförs inte regleras genom *grundbelopp*. Grundbeloppet försvinner i och med att ersättningen enligt grundförsäkringen ska baseras på den sökandes inkomster under ramtiden.

IAF noterar att det i exemplet på förordningstext avseende beräkning av ersättning för den som utvidgar sin bisyssla i form av anställning inte nämns något om hur mycket den sökande får tjäna i bisysslan, utan att det påverkar ersättningsrätten.

IAF anser att det krävs någon form av indexering av det belopp som en sökande får tjäna i bisysslan, utan att det påverkar rätten till arbetslöshetsersättning.

7.7.9 Garantiregler (27 b § i författningsutkastet)

IAF har inget att invända mot utredningens förslag.

7.7.10 Ersättningsgrundande inkomst för företagare (förändring i 37 a § ALF)

IAF tillstyrker förslaget att e-inkomst ska kunna användas av företagare som varit anställda i eget aktiebolag och att företagaren i så fall ska kvalificera sig genom inkomstvillkoret.

Företagare som driver företag i annan bolagsform än aktiebolag kommer inte att redovisa e-inkomstuppgift. Denna grupp kommer endast att uppfylla kvalifikationsvillkoret genom arbetsvillkoret som styrks med redovisning av arbetad tid. Den ersättningsgrundande inkomsten och dagsförtjänst fastställs på samma sätt som i dag.

Grundersättning till företagare baseras på den ersättningsgrundande inkomsten under det senaste eller de senaste beskattningsåren enligt samma princip som gäller i den frivilliga försäkringen.

Genom att även grundersättningen baseras på den ersättningsgrundande inkomsten kommer vissa företagare att få ett sämre försäkringsskydd än enligt gällande regler. En företagare som inte lyckats få någon eller begränsad inkomst från sitt företag, men som ändå har arbetat heltid i företag får enligt nuvarande regler 320 kr i dagpenning (grundbeloppet). Alla företagare t.ex. nyanlända som startar företag kommer inte att omfattas av den föreslagna skyddsregeln i 37 a § att den ersättningsgrundande inkomsten får grundas på företagarens tidigare anställning.

Kommitténs förslag innebär en förbättring för vissa grupper av företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet, genom att tiden för att få grunda sin ersättning på tidigare anställning förlängs från 24 till 36 månader, medan försäkringsskyddet kommer att försämrats för andra. IAF saknar en diskussion om detta i betänkandet.

Del 5 En trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring

Kapitel 19 Överväganden för en trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring

Avsnitt 19.5 Inkomstrelaterad ersättning både i grundförsäkringen och i den frivilliga försäkringen

19.5.3 Arbetslöshetsersättningen bör indexeras

IAF delar kommitténs överväganden om att någon form av indexering av taket i arbetslöshetsförsäkringen behövs. IAF anser att arbetslöshetsförsäkringen riskerar att tappa i legitimitet, om försäkringsskyddet urholkas för mycket i förhållande till arbetsinkomsten före arbetslöshetens inträde. En urholkning av försäkringsskyddet i arbetslöshetsförsäkringen leder också rimligtvis till att behovet av privata försäkringar ökar.

Den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen har varit 680 kronor sedan 1 juli 2002.² Till skillnad från arbetslöshetsförsäkringen är ersättningstaket i sjukförsäkringen indexerat gentemot prisbasbeloppet vilket mellan år 2002 och 2015 har ökat med drygt 17 procent.³

Utan indexering kommer försäkringen att röra sig allt längre bort från principen om standardtrygghet och inkomstbortfall och istället endast omfattas av principen om grundtrygghet. Indexeringen kan antingen kopplas till prisutvecklingen med prisbasbeloppet eller till löneutvecklingen.

² Mellan den 2 juli 2001 och 31 december 2007 betalades fanns även möjlighet att erhålla en förhöjd dagpenning under de första 100 dagarna i ersättningsperioden.

³ Prisbasbeloppet uppgick till 37 900 kronor år 2002 och 44 500 kronor år 2015.

Kapitel 20 Förslag för en trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring

Avsnitt 20.1 Handlägningsbestämmelser för arbetslöshetskassor (förändring i 6 a § LAK)

I avsnittet föreslås det att förvaltningslagen (1986:223) ska tillämpas på arbetslöshetskassornas verksamhet som avser myndighetsutövning mot enskild. Detta föreslås ske genom att det under allmänna bestämmelser i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) införs en ny paragraf 6 a § med lydelsen att förvaltningslagen ska tillämpas när en arbetslöshetskassa handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

IAF har i en underlagspromemoria till utredningen, den 10 februari 2014, bland annat redogjort för de regler för hantering och handläggning av ärenden som finns angående arbetslöshetskassorna. I promemorian gjorde IAF även en jämförelse med förvaltningslagens handlägningsregler och kom då fram till att det i specialförfattningarna för arbetslöshetskassorna saknas många av de handlägningsregler som normalt gäller för förvaltningsmyndigheter vid ärendehandläggning.

I ett remissyttrande över betänkandet SOU 2010:29 ”En ny förvaltningslag” har IAF gett uttryck för ståndpunkten att den grundläggande rättssäkerhetsgaranti som erbjuds den enskilde medborgaren hos förvaltningsmyndigheterna även bör gälla hos arbetslöshetskassorna.

IAF anser att utredningens förslag i huvudsak överensstämmer med IAF:s tidigare överväganden och ståndpunkter. IAF tillstyrker därför kommitténs förslag.

Avsnitt 20.2 Intern styrning och kontroll (förändring i 24 a § LAK)

IAF anser att förslaget i huvudsak överensstämmer med IAF:s tidigare överväganden och synpunkter i det underlag som myndigheten lämnat till utredningen. IAF välkomnar därför kommitténs förslag.

Avsnitt 20.3 Informationssäkerhet (förändring i 94 h § LAK)

IAF delar kommitténs uppfattning att författningsstadgade krav bör ställas på hur arbetslöshetskassorna ska bedriva sitt informationssäkerhetsarbete och att det i detta hänseende dock finns utrymme för normgivningsbemyndiganden. IAF tillstyrker förslaget till ändring i 94 h § LAK.

Avsnitt 20.4 Stärkt arbete för likformighet i rättstillämpningen inom arbetslöshetsförsäkringen

IAF har inget att invända mot förslaget och hänvisar till myndighetens budgetunderlag för budgetåren 2016-2018, där det finns ett utförligt resonemang kring IAF:s ställningstagande i frågan.

Avsnitt 20.5 Kalendertid – (förändring i 22 § ALF)

Enligt simuleringar i IAF:s databas ASTAT kommer cirka 1 procent av ersättningsstagarna att påverkas av en sådan begränsning av ersättningsperioden som kommittén föreslår.

IAF delar kommitténs uppfattning att det är rimligt att knyta tiden inom vilken ersättningsperioden ska förbrukas till bestämmelserna om överhoppningsbar tid, som enligt huvudregeln får vara högst fem år.

IAF vill dock i detta sammanhang påpeka att enligt 47 a § ALF ska en ansökan om ersättning göras hos arbetslöshetskassan inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser och görs inte ansökan inom den angivna tiden är rätten till ersättning för den tidsperioden förlorad, om det inte finns synnerliga skäl.

Avsnitt 20.6 Sökområde – 100-dagarsregeln – (förändring i 43 § ALF)

Kommittén föreslår att det i 43 § sista stycket ALF införs en bestämmelse om att en sökande under de första 100 ersättningsdagarna i en ersättningsperiod får begränsa sig till att söka lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet.

IAF konstaterar att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring, vilket också betonas i betänkandet. Arbetslöshetsförsäkringen är därmed inte en yrkesförsäkring eller en försäkring för att garantera boende inom ett visst geografiskt område. Forskning visar att risken för långtidsarbetslöshet ökar betydligt efter tre månaders arbetslöshet. Det är IAF:s uppfattning att den tidigare 100-dagarsregeln av många ersättnings sökande ansågs vara en absolut rättighet att begränsa sitt sökområde, och att omställningen därmed fördröjdes. IAF bedömer att de hänsynstaganden som behöver göras till de sökandens olika förutsättningar och personliga förhållanden väl tillgodoses inom ramen för den individuella bedömning som ska göras inom ramen för dagens regelverk. Mot bakgrund av detta avstyrker IAF bifall till att 100-dagarsregeln återinförs i arbetslöshetsförsäkringen.

Avsnitt 20.7 Ny deltidsbegränsning

IAF kan konstatera att gruppen deltidsarbetslösa inte är en enhetlig grupp och att den nuvarande deltidsbegränsningen har slagit väldigt olika. De som arbetar färre dagar per vecka uppnår de 75 dagar de kan få arbetslöshetsersättning för betydligt tidigare än de som till exempel arbetar 4 dagar per vecka. IAF bedömer även att de individer som arbetar en enstaka dag per vecka dessutom har svårigheter att öka arbetstiden. Mot bakgrund av detta anser IAF att begränsningen inte får tvinga fram ett för tidigt val mellan deltidsarbete eller heltidsarbetslöshet för den enskilde.

IAF anser att den lösning som kommittén har föreslagit med en begränsning på 60 veckor för samtliga deltidsarbetslösa är rimligt. Såsom kommittén har konstaterat blir ju dessutom omställningstiden med deltidsarbete lika lång som omställningstiden för en person som är arbetslös på heltid, eftersom det motsvarar den tid som det tar att förbruka 300 ersättningsdagar vid heltidsarbetslöshet.

Kapitel 21 Utvecklingsmöjligheter för en trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring

Avsnitt 21.2.3 Förtydligade associationsrättsliga bestämmelser för arbetslöshetskassor

IAF delar kommitténs bedömning att de associationsrättsliga bestämmelserna avseende arbetslöshetskassorna behöver förtydligas ytterligare.

Enligt IAF:s mening är en sådan översyn angelägen och bör därför inte vara beroende av om arbetslöshetskassorna får utvecklade uppgifter såsom kommittén framfört.

Dagens utformning av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor lämnar ett antal viktiga associationsrättsliga frågor obesvarade. Kommittén nämner bland annat oklarheter kring vad som händer när en arbetslöshetskassa upphör med sin verksamhet eller slutar betala ut arbetslöshetsersättning. Även ansvars- och befogenhetsregler för arbetslöshetskassans styrelse, kassaföreståndare och andra ledningsorgan behöver klargöras.

IAF konstaterar att det idag är oklart varifrån vägledning kan hämtas kring de associationsrättsliga frågor som är obesvarade. Det är en otillfredsställande situation med hänsyn till arbetslöshetskassornas viktiga funktion i samhället.

Del 6 Bättre försäkringsskydd för vissa grupper

Kapitel 23 Försäkringsskydd för företagare och uppdragstagare

Avsnitt 23.3 Förslag avseende företagare

23.3.1 Förslag till förbättrade regler vid uppbyggnadsskede (förändring i 37 a § ALF)

IAF konstaterar att utredningens förslag till regelförändring är väl avvägt och bör ge de effekter som utredningen eftersträvar. IAF välkomnar därför förslaget.

23.3.2 Införande av regler vid uppbyggnadsskede för företagare som bedriver företag i aktieföretagsform

IAF har inget att invända mot utredningens förslag.

I detta ärende har generaldirektör Jan-Olof Dahlgren fattat beslutat. Föredragande har varit Fredrik Karlman. Remissyttrandet har utarbetats av verksjuristerna Ingrid Boström och Kerstin M Claesson samt utredarna Jonas Eriksson och Fredrik Karlman. I arbetet har även verksjurist Ulf Staffansson deltagit.

Jan-Olof Dahlgren

Fredrik Karlman