



PM 2012:38 RII (Dnr 001-179/2012)

## **Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 2012:3)**

**Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet**

**Remisstid 22 mars 2012**

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen" (Ds 2012:3) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

**Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton** anför följande.

### *Ärendet*

Arbetsmarknadsdepartementet har översänt en skrivelse om rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 2012:3) och begärt yttrande från staden.

Regeringen har under de senaste åren genomfört en rad reformer i syfte att stärka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. De nu föreslagna förändringarna syftar till att förtydliga regelverket för att göra det mer förutsägbart för både arbetssökande och myndigheter. Förändringarna, som beräknas träda i kraft den 1 juli 2012, bedöms leda till att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras genom att sökaktiviteten bland arbetslösa förväntas öka, vilket medför kortare arbetslöshetstider.

### *Beredning*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och arbetsmarknadsnämnden. På grund av kort remisstid har remissen besvarats av arbetsmarknadsförvaltningen.

*Stadsledningskontoret* anser att staden ur ett arbetsgivarperspektiv inte påverkas av de föreslagna regelförändringarna.

*Arbetsmarknadsförvaltningen* anser att de föreslagna förändringarna i allmänna villkor ger en ökad tydlighet i vad som förväntas av den enskilde för att få ersättning och framstår som mer rättssäkert ur ett likabehandlingsperspektiv.

### *Mina synpunkter*

De föreslagna förändringarna syftar till att förenkla och tydliggöra handläggningsprocesser hos både arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen vilket antas ge arbetsförmedlingen mer tid för stöd och matchning av arbetssökande. Detta förväntas i sin tur korta arbetslöshetstiden. Vi vet utifrån vårt arbete inom Jobbtorg Stockholm att just matchningen, rätt person på rätt praktikplats, utbildning eller jobb, och det

individuella stödet är viktigt för att minska risken för fortsatt arbetslöshet varför förändringen välkomnas. Precis som arbetsmarknadsförvaltningen gör jag bedömningen att ett ökat stöd från arbetsförmedlingen torde bidra till att tiden i arbetslöshet förkortas.

I övrigt innebär förslaget både ökade och minskade ekonomiska konsekvenser för den arbetssökande beroende av förseelse. Effekterna för staden är svårbedömda. Om resultatet blir att fler söker extra ersättning via ekonomiskt bistånd i händelse av avstängning kan det leda till ökade kostnader för staden. Däremot är det mer troligt att resultatet blir minskade kostnader eftersom antalet ersättningsdagar är konstant och om en sökande stängs av i fem dagar får han eller hon igen dessa dagar i ersättningsperioden. Detta är att jämföra med dagens system där den sökande kan drabbas av nedsättning i ersättningen men att det ändå räknas som hela dagar varför den sökande inte kan få igen den del som går förlorad i form av nedsatt ersättning.

I dagsläget är det ett litet antal personer i Stockholms stad som får extra ersättning via ekonomiskt bistånd. I december 2011 uppgick antalet arbetslösa med ekonomiskt bistånd på grund av otillräcklig ersättning från arbetslöshetskassan/Alfa-kassa till 187 personer medan de som fick ersättning i väntan på ersättning från arbetslöshetskassa/Alfa-kassa/arbetsförmedlingen var 141 personer. Avslutningsvis gör jag bedömningen att förändringarna i allmänna villkor leder till en ökad tydlighet i vad som förväntas av den enskilde för att få ersättning vilket är mer rättssäkert ur ett likabehandlingsperspektiv.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen” (Ds 2012:3) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 7 mars 2012

ULLA HAMILTON

#### *Bilaga*

Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 2012:3), sammanfattning

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarrådet *Daniel Helldén* (MP) enligt följande.

Samhället behöver trygghetssystem för att garantera invånarna ekonomisk trygghet. Människorna ska klara sin försörjning även om de blir sjuka eller arbetslösa. För att ett trygghetssystem ska vara tryggt ska regler vara tydliga och människorna ska kunna lita på att systemet fungerar. Det ska vara enkelt att förstå vad som krävs för att få ersättning och det ska inte finnas risk för att några hamnar utanför. Trygghetssystemet ska vara verklighetsanpassat och samhällets resurser ska användas så väl som möjligt. Så är det inte i dag. Därför föreslår Mil-

jöpartiet på nationell nivå ett nytt trygghetssystem vid arbetslöshet och sjukdom. Vi kallar det Arbetslivstrygghet. Detta innebär att Miljöpartiet vill:

- införa ett nytt sammanhållet trygghetssystem vid sjukdom och arbetslöshet
- att reglerna blir förenklade och mer verklighetsanpassade
- att fler än i dag ska omfattas, t.ex. studenter
- att människor ska kunna vända sig till ett och samma ställe lokalt, oavsett skälet till att man saknar inkomst
- att ersättningen betalas ut från samma system oavsett orsaken till att en person inte arbetar

Syftet med ett nytt sammanhållet trygghetssystem är att åstadkomma bättre ökad helhets-syn, minskad risk att människor faller mellan stolarna och bättre anpassning till människors verkliga förhållanden. Människor ska kunna vända sig till ett och samma ställe vid arbetslöshet eller sjukdom och för att söka försörjningsstöd.

Dagens system för arbetslöshet och sjukdom fungerar dåligt och behöver förändras. Miljöpartiets förslag om Arbetslivstrygghet är ett modernt och rättvist system som garanterar människor trygghet oavsett varför de inte kan arbeta.

### **Kommunstyrelsen**

**Särskilt uttalande** gjordes av *Åsa Jernberg* och *Sara Pettigrew* (båda MP) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (MP) i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Karin Rågsjö* (V) enligt följande.

Vi behöver en stabil och solidarisk arbetslöshetsförsäkring som bättre än den nuvarande motsvarar behoven. Arbetslöshetsförsäkringen behöver reformeras i grunden så att den kan fylla sin funktion i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Så länge det inte finns tillräckligt med lämpliga arbeten att söka saknar enskilda arbetssökandes beteende avgörande betydelse för hur antalet sysselsatta förändras. Ökad press på arbetslösa, ekonomiskt och socialt, ger inte några positiva effekter om det inte finns lämpliga arbeten att söka.

Idag är det den enskilde arbetsförmedlaren som från dag ett ska avgöra om särskilda skäl talar för att en arbetssökande ska tillåtas begränsa sitt sökande. Vi menar att det är mer rationellt, rättssäkert och humant att ha en tydlig tidsgräns som gäller lika för alla. Riksdagen har tillkännagett att regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag som ger arbetslösa rätt att begränsa sitt arbetssökande under de första 100 dagarna. Det har regeringen ännu inte gjort. Regeringen bör snarast återkomma med ett sådant förslag.

Kravet att söka arbete i hela Sverige är tufft. Kravet att ta arbete utomlands är fullständigt orimligt. Ingen ska av ekonomiska skäl vara tvungen att flytta utomlands för att inte förlora den ersättning som man kvalificerat sig för. Det innebär en alltför stor förändring av livssituationen med konsekvenser ur en rad aspekter för att det ska vara rimligt att betrakta det som lämpligt arbete. Däremot ska naturligtvis Arbetsförmedlingen informera om arbeten utomlands för den som frivilligt kan tänka sig att emigrera för att få en anställning.

Det är väsentligt att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen är utformade så att de inte i praktiken sätter upp hinder för den enskilde att få en varaktig anställning efter arbetslösheten och därför bör det i vissa situationer finnas möjlighet till en ytterligare ersättningsperiod.

Arbetslöshetsförsäkringen ska ge ersättning utifrån tidigare löneinkomst. Trots att ungdomar betalar samma avgift som äldre får de en kortare ersättningsperiod. De särskilda undantagen för föräldrar till barn under 18 år är också märkliga inslag i ett inkomstbortfallsbaserat försäkringssystem. Arbetslöshetsförsäkringen ska inte vara utformad så att den diskriminerar unga, arbetslöshetsförsäkringen ska vara neutral i förhållande till ålder och familjesituation.

## ÄRENDET

Det övergripande syftet med departementsskrivelsen är att förtydliga regelverket för att göra det mer förutsägbart, både för arbetssökande och för myndigheter. De allmänna villkoren föreslås förändras så att de enbart innehåller villkor för rätt till ersättning, villkor som den sökande kan och ska uppfylla från och med första dagen av arbetslösheten.

Regeringen föreslår också en genomgripande förändring av systemet för åtgärder i arbetslöshetsförsäkringen. Förändringen innebär att nedsättning av dagpenning upphävs och att avstängning från rätt till ersättning utgör den enda åtgärden för handlingar som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. Nedsättning av dagpenning innebär att dagpenningen för den arbetssökande minskas med en viss procent under en bestämd tid. I förslaget föreslås alltså nedsättningen att tas bort och ersättas med avstängning.

Bland annat föreslås att misskötsel som innebär varning ska kunna ge 1,5 till 10 dagars avstängning från A-kassan. Om detta händer fem gånger upphör ersättningen. Idag upphör ersättningsrätten till dess den sökande kan visa att han eller hon uppfyller villkoren igen. Om sökande tackar nej till arbete föreslås ersättningen upphöra fem, tio eller 45 dagar beroende på hur många gånger den arbetssökande tackat nej till arbete. Vid det fjärde tillfället förlorar den sökande enligt förslaget rätt till ersättning. Tidigare sänktes dagpenningen med mellan 25 och 40 procent. Ytterligare ett förslag är att en medlem får uteslutas om han eller hon inte uppfyller, eller under de senaste sex månaderna inte har uppfyllt bestämmelserna i en arbetslöshetskassas stadgar om arbete inom dess verksamhetsområde. Dessa lagförändringar, samt de övriga som nämns i departementsskrivelsen, föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

## BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och arbetsmarknadsnämnden. På grund av kort remisstid har remissen besvarats av arbetsmarknadsförvaltningen.

### **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 15 februari 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret delar i allt väsentligt utredningens utgångspunkter och utredningens förslag att förenkla handlägningsförfarandet samt öka likställigheten mot arbetssökande genom föreslagna regelförändringar. Utifrån ett arbetsgivarperspektiv påverkas inte staden av föreslagna regelförändringar.

Det enda i förslaget som kan påverka staden är effekter som leder till förändrade avkostnader för ekonomiskt bistånd. Förslaget innebär både minskade och ökade ekonomiska konsekvenser för den arbetssökande beroende på vilken förseelse som den sökande gjort. Detta gör det svårt att analysera effekten för staden. Om effekten att fler söker extra ersättning via ekonomiskt bistånd om de råkar ut för avstängning kan det leda till ökade kostnader.

Mer troligt är dock att effekten leder till minskade kostnader eftersom antalet ersättningsdagar är konstant och om en arbetssökande stängs av i fem dagar får denne fem dagar längre ersättningsperiod varvid det tar längre tid innan individen kan ansöka om ekonomiskt

bistånd. Enligt nuvarande regelverk regleras förseelser med nedsättning vilket innebär att de dagar den sökande får nedsättning även drogs av de antal dagar som den sökande har rätt till a-kassa. Den sökande kunde få extra ersättning via ekonomiskt bistånd samtidigt som antalet dagar inom a-kassan minskar. Därför är kostnaden för staden lägre vid extra ersättning än vid full ersättning om individen utförsäkras.

Vidare kan stadsledningskontoret konstatera att det redan i dagsläget är en mycket liten grupp som får extra ersättning via ekonomiskt bistånd då de har ersättning via a-kassan. I december månad var det endast cirka 300 personer av 6 000 inom försörjningshinder arbetslöshet som hade extra ersättning via ekonomiskt bistånd. Eftersom antalet är så litet anser stadsledningskontoret att förslaget troligen inte kommer påverka staden annat än i marginell omfattning.

Som svar på ”Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen” (DS 2012:3) hänvisas till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

### **Arbetsmarknadsförvaltningen**

**Arbetsmarknadsförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 21 februari 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens granskning av de föreslagna förändringarna har huvudsakligen koncentrerats på att bedöma i vilken mån kostnaderna för ekonomiskt bistånd påverkas av föreslagna förändringar och att principen om likabehandling av alla som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen blir säkerställd.

Enligt statistik från Sweco (tidigare Utrednings- och statistikkontoret) så uppgick i december 2011 antalet arbetslösa personer med ekonomiskt bistånd p.g.a. otillräcklig ersättning från arbetslöskassa/Alfa-kassa till 187 och de som väntar på ersättning från arbetslöshetskassa/alfa-kassa/arbetsförmedlingen till 141, dvs. 328 personer. Hur många av dessa som faktiskt har ersättning från arbetslöshetskassa går inte att särskilja och därmed går det inte att uttala sig om hur många som påverkas av de föreslagna förändringarna.

Arbetslöshetsförsäkringens allmänna villkor

Enligt granskningar och utvärderingar som gjorts av arbetsförmedlingen och IAF under de senaste åren sägs att tillämpningen av nuvarande regelverk har varierat kraftigt mellan olika arbetsförmedlingar vad avser åtgärder. Nuvarande villkor för rätt ersättning innefattar både villkor som innebär konkreta handlingar från den sökandes sida, exempelvis medverka till att en handlingsplan upprättas, och villkor av karaktären att vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete m.m. Förslaget innebär att de allmänna villkoren i arbetslöshetsförsäkringen förändras på så sätt att de renodlas till att endast innehålla villkor för rätt till ersättning som den sökande skall uppfylla från och med första dagen i arbetslöshet.

Föreslagna villkoren för rätt till ersättning är att den sökande ska vara

- arbetsför och oförhindrad att åta sig ett arbete
- är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och
- även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.

Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer att förändringarna i allmänna villkor ger en ökad tydlighet åt vad som förväntas av den enskilde för att få ersättning och framstår som mer rättssäkert ur ett likabehandlingsperspektiv

Grund för åtgärder i arbetslöshetsförsäkringen

I dag finns i arbetslöshetsförsäkringen två typer av åtgärder som rör sökande som orsakar sin arbetslöshet eller som förlänger tiden i arbetslöshet, nämligen nedsättning (rätten till ersättning upphör under en bestämd tid) av dagpenning och avstängning från rätt till

ersättning. Utöver detta kan arbetslöshetskassan i vissa fall utesluta en medlem eller fränkänna (=avslå) denne rätt till ersättning.

Utredningen föreslår att antalet åtgärdsgrunder i arbetslöshetsförsäkringen utökas med en tredje grund, misskötsel av arbetssökandet, för att bättre svara mot villkoren i försäkringen. Åtgärderna föreslås överlag mildras för att bättre understödja det föreslagna regelverket. Ju allvarigare en handling som inte överensstämmer med villkoren för att få ersättning betraktas, desto mer kännbar bör åtgärden bli.

Följande handlingar föreslås utgöra grund för åtgärder från arbetslöshetskassan:

- Misskötsel av arbetssökandet
- Den sökande förlänger tiden i arbetslöshet
- Den sökande förorsakar arbetslösheten

En sökande skall på olika sätt visa att de allmänna villkoren uppfylls och kontroll av detta ligger på arbetsförmedlingen och kan inte överlåtas till kompletterande aktörer. För sökande som inte vidtar handlingar för att uppfylla grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen så ska åtgärder vidtas.

För att visa att den individuella handlingsplanen följs så föreslås att en aktivitetsrapport skall införas där den sökande själv redogör för vilka åtgärder som vidtagits för att lösa arbetslöshetsituationen. Att inte lämna in en aktivitetsrapport föreslås utgöra grund för åtgärd såvida inte den sökande har ett godtagbart skäl. Likaså kan underlåtenhet att aktivt söka arbete utgöra grund för åtgärd. Här nämnda åtgärdsgrunder föreslås leda till varning.

#### Åtgärder

Förslaget innebär att varning och avstängning till rätt från ersättning ska utgöra den enda åtgärden för handlingar som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. Åtgärden nedsättning av dagpenning avskaffas.

Avstängning kan uppfattas som en strängare åtgärd jämfört med nedsättning av dagpenning. Effekten för den sökande avgörs emellertid av hur reglerna för avstängning för utformas. Vid avstängning så kvarstår dagarna i ersättningsperioden medan nedsättning av dagpenning innebär att dagpenningen minskas med viss procent under en bestämt samtida som ersättningsdagarna förbrukas, trots att full ersättning inte utges. Den nuvarande nedsättningen av dagpenning i kombination med att ersättningsdagarna förbrukas får till följd att utbetalningstidpunkten för ev. ekonomiskt bistånd sker vid en tidigare tidpunkt, i den mån den sökande ej blivit självförsörjande under nedsättningsperioden och/eller ev. kvarstående ersättningsperiod, jämfört med avstängning under en begränsad tid. Arbetsmarknadsförvaltningens bedömning är att åtgärden avstängning inte medför någon ökning av kostnaderna för ekonomiskt bistånd samt bidrar till en enklare och tydligare handlägningsprocess och därmed till en mer rättssäker tillämpning.

#### Uteslutning och fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning

En sökande som låter bli att anmäla ändrade uppgifter till kassan om förhållanden som är av betydelse för bedömning av rätt till ersättning ska kunna uteslutas eller fränkännas rätt till ersättning om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda.

Regeln om uteslutning som nu är tvingande om en sökande arbetade utanför kassans verksamhetsområde föreslås i stället utgöra en möjlighet.

I nuvarande arbetslöshetsförsäkring är tidpunkten för verkställande av nämnda åtgärder oreglerad. Tillämpning av reglerna skiljer sig åt mellan olika arbetslöshetskassor.

I förslaget tydliggörs när och hur de åtgärderna skall tillämpas och tidpunkterna från när beslut om uteslutning liksom tidsomfattning för fränkännande skall gälla fastställs.

Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer att de föreslagna reglerna avseende fränkännande och uteslutning ökar rättssäkerheten och möjligheterna till likabehandling.

#### Innehållande av ersättning

I förslaget sägs att en arbetslöshetskassa ska få rätt att innehålla ersättning som tillkommer en sökande om det finns sannolika skäl att anta att de allmänna villkoren för rätt

till ersättning inte uppfylls.

Idag saknas möjligheterna att innehålla ersättning under utredning av om den sökande uppfyller de allmänna villkoren, vilket kan leda till felaktig utbetalning av arbetslöshetsersättning .

Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer att förslagna regler om innehållande av ersättning eventuellt kan medföra en viss ökning av stadens kostnader för ekonomiskt bistånd. Samtidigt minskar risken för felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna liksom stadens krav på återbetalning av ekonomiskt bistånd föranledda av felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna.

Arbetsmarknadens funktionssätt

Förändringarna i regelverken syftar till förenklade och tydligare handläggningsprocesser hos både arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen och antas ge arbetsförmedlingen mer tid för stöd och matchning av arbetssökande, vilket i sin tur kan leda till förkortade arbetslöshetstider.

Arbetsmarknadsförvaltningens bedömning är att ett ökat stöd från arbetsförmedlingen generellt sett torde bidra till att tiden i arbetslöshet förkortas. Som inledningsvis konstaterats så är antalet personer med ekonomiskt bistånd i kombination med a-kassa tämligen få. Även om ett ökat stöd från arbetsförmedlingen kan bidra till att arbetslöshetstiderna förkortas för denna grupp så kommer stadens kostnader för ekonomiskt bistånd/kompletterande försörjningsstöd inte att påverkas i någon nämnvärd utsträckning.