

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m. (Ds 2013:59)

(Dnr A2013/3637/A)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) ställer sig positiv till den övergripande tanken att harmonisera kontroll- och sanktionssystemet i aktivitetsstödet med arbetslöshetsförsäkringen.

ISF menar dock att det, i och med de föreslagna förändringarna i aktivitetsstödet, finns starka skäl som talar för att aktivitetsstödet fullt ut administreras av Arbetsförmedlingen istället för Försäkringskassan.

Därutöver invänder ISF mot förslagen om att "godtagbara skäl" i aktivitetsstödet ställs i relation till programdeltagares sökaktivitet, att åtgärder knutna till "lämnande av oriktiga och vilseledande uppgifter" även fortsättningsvis ska vara knutet till socialförsäkringsbalken samt, som en naturlig följd av detta, att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ska få ett tillsynsansvar i denna del.

ISF anser även att IAF, vid ett ökat tillsynsansvar, bör få ett uppföljningsansvar på samma sätt som de redan har inom arbetslöshetsförsäkringen. ISF anser därför även hänsyn till detta tas vid regleringen av myndighetens rätt till att behandla personuppgifter.

ISF invänder mot förslagen

- att koppla samman godtagbara skäl med "att aktivt söka lämpligt arbete"
- att lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter även fortsättningsvis ska harmonisera med socialförsäkringsbalken
- att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF) tillsynsansvar utökas till att omfatta tillsyn över delar av socialförsäkringsbalken

ISF har vissa synpunkter på följande förslag:

- om tillämpningsområdet för åtgärdsreglerna inom aktivitetsstödet
- om Samordning av åtgärdssystemet
- om behörigheten att fatta beslut
- om Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens utökade tillsynsansvar samt frånvaron av uppföljningsuppdrag i relation till aktivitetsstödet
- att IAF ska få meddela föreskrifter om godtagbara skäl för att inte aktivt söka lämpligt arbete

I övrigt har ISF inga invändningar mot promemorians förslag.

"Godtagbara skäl" för att inte aktivt söka *lämpligt* arbete

ISF avstyrker förslaget att en programdeltagare ska kunna avstå från att söka lämpligt arbete om det finns godtagbara skäl för det. Det förhållandet att en programdeltagare inte aktivt söker lämpliga arbeten bör alltid vara grund för åtgärd inom aktivitetsstödet.

Av promemorian framgår att regeringens avsikt är att reglerna om aktivitetsstöd i så stor utsträckning som möjligt ska harmoniseras med reglerna om arbetslöshetsersättning. För arbetslöshetsersättningen gäller dock enligt 43 § 5 punkten lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring att den försäkrade ska varnas eller stängas av från rätten till ersättning om han eller hon inte aktivt söker lämpligt arbete. Det finns inte någon möjlighet att göra undantag från denna bestämmelse med hänvisning till att han eller hon har godtagbara skäl för att avstå från detta.

ISF anser att argumentation för förslaget är knapphändig. Enligt promemorian bör det finnas en koppling mellan att det kan finnas godtagbara skäl för en programdeltagare att inte aktivt söka ett lämpligt arbete och hänsyn ska tas till det program personen deltar i och i vilken fas i programmet personen är i.

Ett argument för att införa godtagbara skäl skulle kunna vara om den tidsmässigt marginella företeelsen "arbetssökande" i sig skulle ha en negativ påverkan på möjligheterna för den enskilde att aktivt delta i och tillgodogöra sig programmet. Mot detta står dock det faktum att programverksamhet sällan är en heltidssysselsättning och att programmen i sig ofta även innefattar arbetssökande insatser. ISF ser därmed inte detta som ett hållbart argument och "godtagbara skäl" för att inte aktivt söka lämpliga arbeten utgör därmed en överflödigt reglering utifrån dessa premisser.

Ett möjligt ytterligare argument för att införa godtagbara skäl i detta sammanhang skulle kunna vara i syfte att personer som har nedsatt arbets- eller aktivitetsförmåga på grund av ohälsa, exempelvis deltagare i Arbetslivsintroduktion och deltagare samverkansinsatser mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, ska kunna peka på "godtagbara skäl". Två saker talar dock emot detta argument. Det första är att regelverket för aktivitetsstödet, till skillnad från arbetslöshetsersättningen, inte har minimikrav på arbetsutbud från ersättningstagarens sida¹. Individerna kan således ha rätt till aktivitetsstöd även när arbets- eller aktivitetsförmågan är nedsatt. Det andra är att IAF:s föreskrifter om lämpligt arbete (7 § IAFFS 2012:1), vilka i promemorian föreslås ska

¹ 9 § 1 punkten lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen.

omfatta aktivitetsstödet, redan relaterar individens hälsostatus till vilka arbeten som ska anses lämplig.

ISF anser däremot att det finns betydande och substantiella argument *mot* att införa begreppet "godtagbara skäl" när det gäller kravet på att aktivt söka lämpliga arbeten.

För det första har programdeltagare i genomsnitt längre tid utan arbete än övriga som konkurrerar om lediga arbeten, primärt öppet arbetslösa och redan sysselsatta. Detta innebär att de har en betydligt svagare förankring på arbetsmarknaden, vilket talar för att det är just denna grupp som har störst behov av att upprätthålla sin sökintensitet. Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program innebär förvisso en ökad sannolikhet att erhålla ett arbete, men det gör även aktivt arbetssökande. Att söka arbete och delta i program är således inga substitut, utan komplement. De bör även i regelverket behandlas som sådana.

Det ovan angivna har bäring på det andra argumentet mot förslaget. En ökad sökintensitet innebär en ökad sannolikhet att erbjudas arbete vilket leder till en ökad sannolikhet för egen försörjning. De taknivåer som finns i aktivitetsstödet kopplat till inkomstfördelningen i ekonomin i stort samt de miniminivåer som finns reglerade i IAF:s föreskrifter om lämpligt arbete avseende inkomster innebär att även ett relativt lågavlönat arbete medför en förbättrad privatekonomi för individen.² För det offentliga innebär det samtidigt minskade utgifter³ och ökade intäkter samt, för ekonomin i stort, att produktionen ökar.

Ett tredje argument gäller myndigheternas och de enskilda tjänstemännens tillämpning av regelverket, kring vilket det finns viss kunskap om vad som kan ske när regelverket upplevs som otydligt eller centrala begrepp är otydligt definierade. Såväl Riksrevisionen⁴ som Arbetsförmedlingen⁵ har påpekat att otydlighet i regelverket kan leda till underrapportering och minskad likabehandling. Kritiken gällde då otydlighet i den tidigare föreskriften om lämpligt arbete⁶. Detta ledde till att IAF under 2012 utfärdade nya och mer ändamålsenliga föreskrifter.

² IAFFS 2012:1 innehåller reglering om att ett arbete är lämpligt om inkomsten av arbetet är 90 procent eller högre än den fastställda dagpenningen.

³ Alternativt att de avsatta resurserna allokeras till en arbetslös med större behov av insatser.

⁴ RiR 2009:13.

⁵ Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsrapport 2010.

⁶ IAFFS 2004:3.

Föreskriftsrätt inom ramen för Godtagbara skäl, lämpligt arbete och giltig anledning

Som framhållits ovan avstyrker ISF att begreppet "godtagbara skäl" ska tillämpas när en programdeltagare inte aktivt söker lämpliga arbeten. Om regeringen ändå väljer att genomföra förslaget i denna del, anser ISF att det är viktigt att IAF ges den föreslagna föreskriftsrätten.

ISF vill dock även framhålla att godtagbara skäl är ett centralt begrepp i ett flertal av de åtgärder som föreslås och det torde därför vara av betydelse att IAF, för att tydliggöra regelverket, får rätt att meddela föreskrifter om vad som ska anses vara godtagbara skäl även för övriga åtgärdsgrunder i såväl arbetslöshetsförsäkringen som i aktivitetsstödet.

När ersättningstagare lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter

ISF avstyrker att reglerna om lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter ska utformas med socialförsäkringsbalkens regler som förebild. Enligt ISF talar starkare skäl för att reglerna ska utformas med arbetslöshetsförsäkringens regler som förebild.

Enligt promemorian är det av överordnad betydelse att regelverket i denna del är harmoniserat med socialförsäkringsbalken snarare än med lagen om arbetslöshetsförsäkringen. Som stöd för detta anförs att denna reglering syftar till att motverka felaktiga utbetalningar och inte har någon påverkan på arbetsmarknadens funktionssätt.

För det första kan det konstateras att motsvarande reglering, till skydd mot felaktiga utbetalningar av statliga medel, finns i arbetslöshetsförsäkringen⁷. Den är dock obligatorisk istället för frivillig, vilket snarare kan tolkas som en starkare reglering mot felaktiga utbetalningar.

För det andra fattas i praktiken beslutet om rätten till och nivån på aktivitetsstödet, för personer vars aktivitetsstöd baseras på arbetslöshetsersättningen, av arbetslöshetskassorna. Från programdeltagaren inhämtas ett godkännande att ersättningen är korrekt och för vilka dagar han eller hon anser sig ha rätt till ersättning. Detta innebär att grunden för beslut om sanktion i aktivitetsstödet i stor utsträckning bygger på ett underlag som individen lämnat till arbetslöshetskassan när denne sökte och beviljades arbetslöshetsersättning. ISF ser en uppenbar risk att "lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter" därmed bedöms utifrån olika måttstockar beroende på individens arbetsmarknadsstatus vid tillfället. Detta medför att en person kan tillskansa sig en ersättning i ett

⁷ 46 § Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

ersättningsystem som har en annan, möjligen mildare eller mindre sannolik, konsekvens i nästa.

Ett tredje argument, vilket kopplas samman med promemorians förslag om tillsyn över aktivitetsstödet (avsnitt 4.10), är att IAF i denna del föreslås utöva tillsyn över beslut som är relaterade till socialförsäkringsbalken. För en diskussion om denna del, se Utökning av IAF:s tillsynsansvar.

Tillämpningsområdet inom aktivitetsstödet

Kommentar: Vid en jämförelse mellan förslags- och sammanfattningstexten framgår att ett "inte" saknas i förslagstexten.

Samordning av åtgärdssystemen

ISF anser att det saknas en analys om hur och om myndigheternas och arbetslöshetskassornas administrativa system kommer att klara av det ökade informationsutbytet som de föreslagna förändringarna medför. Det är inte heller klargjort vilka tekniska möjligheter aktörerna har att skapa sådana eller bygga ut nuvarande system före det att föreslagna författningsändringar föreslås träda i kraft.

Detta gäller inte bara hur åtgärdstrapporna ska interagera, utan även hur varje enskilt system ska kunna registrera och kommunicera beslutade sanktionsdagar. Vidare bör det utredas hur återkrav och kvittning ska ske mellan arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet.

Behörighet att fatta beslut och administrationen av aktivitetsstödet

ISF menar att det, i och med de förändringar i aktivitetsstödet som nu föreslås, finns skäl för att åter utreda den övergripande frågan om vilken myndighet som är mest lämpad att administrera aktivitetsstödet. Det finns, i och med de föreslagna förändringarna, finns goda skäl för att låta Arbetsförmedlingen ansvara för administrationen av aktivitetsstödet. För det första är aktivitetsstödet redan en del av arbetsmarknadspolitiken så till vida att det faller under utgiftsområde 14 "Arbetsmarknad och arbetsliv" i statsbudgeten. För det andra har Arbetsförmedlingen (AF) redan ansvaret för att utbetala arbetslöshetsersättningen. För det tredje ansvarar AF för kontrollen av sökbeteende hos ersättningstagare och föreslås få motsvarande roll inom aktivitetsstödet. För det fjärde fattar AF redan myndighetsbeslut avseende återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program. Vidare är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF) tillsyns- och uppföljningsuppdrag, i de delar som rör tillsynen av AF:s roll inom arbetslöshetsförsäkringen, möjligt att direkt överföra på Aktivitetsstödet.

Utökning av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens tillsynsansvar och myndighetens behov av personuppgifter

ISF tillstyrker, i alla delar utom en, att IAF:s tillsynsuppdrag breddas till att omfatta tillsyn över aktivitetsstödet.

Den del som ISF avstyrker är att IAF föreslås ha tillsynsansvar över myndighetsbeslut som tas med stöd av Socialförsäkringsbalken. I promemorian argumenteras å ena sidan för att aktivitetsstödet ska harmoniera med socialförsäkringsbalken i de områden som har med "Lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter", avsnitt 4.3.5 eftersom sanktioner inom detta område inte sägs påverka arbetsmarknadens funktionssätt. Å andra sidan argumenteras det i avsnitt 4.10 för att IAF bör vara den myndighet ska ha ett tillsynsuppdrag över en regel kopplad till Socialförsäkringsbalken, tillsynen över "Lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter".

IAF besitter en betydligt större kompetens avseende arbetslöshetsförsäkringen och återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program än ISF. Detta medför att det är rationellt att IAF utövar tillsyn och uppföljning över de delar som kan kopplas till arbetsmarknadens funktionssätt. Men tillsynsuppdraget, där IAF:s föreslagna tillsyn över Försäkringskassan definieras, omfattar ett område som promemorian slagit fast är, och bör förbli, en del av Socialförsäkringsbalken. Det är därför oklart varför IAF:s tillsyn, om promemorians förslag genomförs, ska omfatta detta område.

Om "lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter" i stället harmoniseras med motsvarande skrivning i arbetslöshetsförsäkringen, blir det rationellt att IAF utövar tillsyn även över denna del.

ISF anser dock att förslagen i promemorian i andra aspekter, i onödan, begränsar IAF:s framtida uppdrag.

Nuvarande instruktion, och den instruktion som presenteras i promemorian, innehåller ett uttalat uppföljningsansvar för IAF avseende arbetslöshetsförsäkringen. Motsvarande uppdrag ges inte avseende aktivitetsstödet. ISF menar att det finns ett flertal skäl för att IAF:s uppdrag även innefattar ett uppföljningsansvar avseende aktivitetsstödet.⁸ Ett exempel på uppföljningsansvar är att studera hur tillämpningen av regelverket och i vilken utsträckning åtgärder beslutas. Utan ett uppföljningsansvar kan IAF inte löpande kvantitativt studera och beskriva regionala eller individuella skillnader i sanktionssystemet.

⁸ Förordning (2007:906) med instruktion för inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, 2 § 6 pkt.

ISF:s förslag om att IAF även bör ha ett uppföljningsansvar för aktivitetsstödet har dock följdkonsekvenser för myndighetens behov av personuppgifter.

ISF tillstyrker den föreslagna rätten för IAF att behandla personuppgifter, om regeringen genomför reformerna i linje med promemorians förslag. Om instruktionen för IAF även kommer att innehålla ett uppföljningsansvar, finns skäl att ge IAF en utökad rätt till att behandla personuppgifter som står i paritet med detta ansvar.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Per Molander. Kristian Persson Kern har varit föredragande.

Per Molander

Generaldirektör

Kristian Persson Kern

Utredare