

Dnr 106/2013
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm
a.registrator@regeringskansliet.se
a.brevlada@regeringskansliet.se

SO:s yttrande över:

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

SO har givits möjlighet att yttra sig över departementsskrivelsen *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.*

SO:s bedömning

SO avstyrker de förslag som framgår i departementsskrivelsen. SO:s uppfattning är att de nyligen införda reglerna om åtgärder i arbetslöshetsförsäkringen bör analyseras och utvärderas innan de utvidgas till aktivitetsstödet. Innan ytterligare samordning mellan arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet införs bör PSFU:s slutbetänkande inväntas. Förslaget i sin nuvarande utformning är alltför komplicerat, särskilt då den större frågan om hur hanteringen av aktivitetsstödet ska organiseras står obesvarad.

SO anser att det behövs minst 12 månader mellan beslut och ikraftträdandet för att möjliggöra en bra implementation av det nya regelverket.

SO utesluter inte en framtida harmonisering av arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet genom att åtgärder införs i aktivitetsstödet.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (PSFU)

Regeringen gav den 13 september 2012 PSFU i uppdrag att analysera om det finns ytterligare möjligheter att harmonisera reglerna för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning med reglerna i arbetslöshetsförsäkringen samt analysera och ge förslag till hur hanteringen av aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen på bästa sätt ska organiseras i syfte att effektivisera hanteringen. PSFU ska lägga fram sitt slutbetänkande senast den 31 januari 2015.

SO anser att departementsskrivelsen 2013:59 (hädanefter skrivelsen) i stor utsträckning behandlar frågor som enligt regeringens uppdrag ligger hos PSFU. Förslagen i skrivelsen föreslås träda i kraft den 1 mars 2015, en månad efter att PSFU:s uppdrag ska slutredovisas. SO ställer sig frågande till att en harmonisering av reglerna för aktivitetsstöd med reglerna i arbetslöshetsförsäkringen utreds inom två olika utredningar samtidigt. Med utgångspunkt från att PSFU:s uppdrag är meningsfullt förefaller det olämpligt att införa ett så pass komplicerat system som förslaget i skrivelsen

skulle innebära så nära inpå PSFU:s slutbetänkande och eventuella förslag i anslutning till detta.

Analys och utvärdering

Bestämmelser om åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen trädde nyligen i kraft. Systemet med åtgärder i arbetslöshetsförsäkringen är även det relativt komplicerat, dels vad gäller reglerna, dels rent organisatoriskt. Detta system hanteras av två aktörer, arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen och ställer stora krav på kompetens, tekniskt stöd samt utbyte av information. Mot bakgrund av att implementeringen av åtgärderna i arbetslöshetsförsäkringen knappast varit problemfri och, som det nu verkar, missbedömningar gjorts om volymerna, så bör det nuvarande systemet analyseras och utvärderas innan det utvidgas till aktivitetsstödet. Detta bör beaktas särskilt mot bakgrund av att åtgärderna inom aktivitetsstödet kommer bli än mer avancerat att hantera då det inbegriper flera aktörer och nya arbetsuppgifter åläggs Arbetsförmedlingen, som saknar erfarenhet av att besluta om åtgärder. En sådan utvärdering kan vara användbar i PSFU:s arbete och då eventuella förslag ska läggas fram, baserade på deras betänkande.

Hur hanteringen ska organiseras

SO anser att hanteringen av åtgärderna i aktivitetsstödet enligt det nuvarande förslaget är alltför organisatoriskt komplicerat.

Ur den enskildes perspektiv

Arbetsförmedlingen beslutar om deltagande i program. Arbetslöshetskassorna beräknar sökandens rätt till arbetslöshetsersättning och skickar uppgifterna till Försäkringskassan som använder uppgifterna till underlag för sitt beslut om aktivitetsstöd. Försäkringskassan är utbetalande myndighet men dagar med aktivitetsstöd belastar arbetslöshetsersättningsperioden. Många arbetssökande skiftar mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Då flera aktörer är inblandade och beslutar om rätt till ersättningar är det svårt att veta till vilken aktör han eller hon ska vända sig. De föreslagna regeländringarna snarare otydliggör för den enskilde vem som fattar vilket beslut och när. Samordningen mellan flera aktörer medför också fördröjningar av utbetalningar.

Ur rättssäkerhetssynpunkt måste det vara förutsägbart för den sökande att veta vart han eller hon ska vända sig för att också överklaga olika beslut. Tidigare har dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen uttalat att arbetslöshetskassorna ska ompröva beslut om dagpenninguppgift. Domstolarna har sedermera funnit att arbetslöshetskassorna inte ägt rätt enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring att pröva detta då det inte ansetts omfattas av arbetslöshetskassornas besvärsmåttbestämmelser. Enligt domstolen ska sökanden vända sig till Försäkringskassan för att klaga men Försäkringskassan har varken kompetens eller möjlighet att kontrollera om arbetslöshetskassornas uträkningar är korrekta eller inte.

SO anser att antalet problematiska situationer av den typ som beskrivits ovan kommer öka om förslagen i skrivelsen blir verklighet. Detta minskar transparensen och

förutsägbarheten i regelverket och görs mer komplicerat för den enskilde vilket inte är önskvärt.

Beslutsfattande

Det kommer bli svårare för beslutsfattarna att snabbt fatta korrekta beslut, särskilt då de sökande går mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd och tvärt om. Ofråkomlig handläggningstid hos arbetslöshetskassorna eller Arbetsförmedlingen kan göra att den sökande inte blir avstängd som den borde blivit i en övergång mellan ersättningarna, eller att åtgärdsbeslut fattas på fel trappsteg i åtgärdstrappan. Ändring i omprövning eller efter överklagan kommer också få följdverkningar till det andra ersättningssystemet på liknande sätt med ändringar och återkrav som följd. Denna typ av ”lappande och lagande” i efterhand är mycket administrativt betungande och det bör därför undvikas att sådana situationer byggs in i hanteringen. Det är inte heller givet att felaktigt utbetald ersättning kan återkrävas då återkraven uppkommer till följd av en komplicerad administration.

Tekniskt systemstöd

A-kassorna kommer att få ökande volym av ärenden med en större administrativ börda till följd av förslaget.

Det är svårt att ge ett svar på hur omfattande lösningar som krävs för att uppfylla de krav som ställs. Föreslagen regeländring rör väldigt komplexa delar inom a-kassornas verksamhetssystem och ställer höga krav på integration mellan flera aktörer.

Antagandet är att a-kassorna, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska utbyta ”elektronisk” rapportering av sanktioner och avstängningar. Det kommer att påverka samtliga aktörers anpassningar i deras verksamhetssystem.

Antalet aktörer som ska integrera mot varandra och utbyta information vid givna tillfällen gör att det ställs mycket höga krav på samordning i flera delar för att föreslagen ska vara genomförbara. Det krävs gemensamma projekt för att definiera krav, hitta gemensamma lösningar och sätta en arkitektur för utbytet av information. Dessutom krävs det ett synkroniserat utvecklingsarbete för att få samtidiga delleveranser så att gemensamma tester kan ske under utveckling.

SO anser att det behövs minst 12 månader mellan beslut och ikraftträdandet för att möjliggöra en bra implementation av det föreslagna regelverket. Den slutsatsen tas utifrån att det är flera olika aktörer som ska synkronisera implementationen samt utbyta information med varandra.

För att undvika allt för mycket ”lappande och lagande” skulle arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen även behöva få tillgång till pågående ärenden hos varandra. Det är dock oklart om sådana uppgifter kan tillåtas påverka handläggningen och beslutsfattandet. I skrivelsen saknas lagstöd för att låta ett beslut om att innehålla ersättningen övergå i en påföljande period av aktivitetsstöd eller

arbetslöshetsersättning. Det torde mot denna bakgrund vara ofrånkomligt att beslut kommer att fattas i större utsträckning med ofullständigt underlag.

Allmänt

Om regeringen, trots att SO avstyrker förslagen, ändå har för avsikt att gå vidare vill SO framföra följande synpunkter.

Idag är det fler personer som uppbär aktivitetsstöd än som uppbär arbetslöshetsersättning. Att besluta om åtgärder för denna grupp torde alltså vara ett större uppdrag än att besluta om åtgärder för de som uppbär arbetslöshetsersättning. Detta uppdrag ska enligt förslaget ges till Arbetsförmedlingen. Uppdraget kommer ta stora resurser i anspråk och SO befarar att dessa resurser kan komma att tas från Arbetsförmedlingens så viktiga kärnuppgift, att effektivt föra samman den som söker arbete med den som söker arbetskraft.

I skrivelsen framgår att a-kassorna jämfört med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har en underordnad roll i aktivitetsstödet. SO delar inte denna uppfattning. I själva verket fastställer arbetslöshetskassorna dagpenningens storlek i aktivitetsstödet. En person som påbörjar sin ersättningsperiod i aktivitetsstödet vänder sig till sin arbetslöshetskassa och genomgår i princip samma förfarande som om perioden skulle påbörjas med arbetslöshetsersättning.

En del av motivet till att införa de föreslagna bestämmelserna är att harmonisera aktivitetsstödet med arbetslöshetsförsäkringen. Utifrån detta anser SO att det vore lämpligt att föreskrifterna och föreskriftsrätten harmoniseras på området, oavsett vem som är beslutsmyndighet. Det borde därför vara endast en aktör, eller om man så vill, en huvudaktör i samråd med andra, som utfärdar föreskrifter.

I skrivelsen framgår att en person som uppbär både aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning och gör sig skyldig till ett åtgärdsgrundande handlande ska drabbas av åtgärd både i arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet. Det förefaller inte rimligt att en sökande ska straffas två gånger för en händelse. SO ser inte annat än att den sökande i det fallet tar två steg istället för ett i åtgärdstrappan. Förhållandet talar också emot den tidigare framlagda principen om att mildare åtgärder ska ge en sökande möjlighet att korrigera beteenden som inte är i överensstämmelse med försäkringens regler och krav.

I prop. 2012/13:12 Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s 40 framkommer att ett syfte med regeländringarna är att den sökande ska ges möjlighet att förändra ett handlingssätt som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. Det får avgöras från fall till fall vad som ska anses som ett eller flera tillfällen och om ett förhållande har upprepats enligt bestämmelsen. Det innebär att flera händelser som inträffar tidsmässigt nära varandra kan betraktas som en händelse innan kassan har fattat beslut i ärendet under förutsättning att det rör sig om samma åtgärdstrappa. Om den sökande mellan dessa händelser växlar från arbetslöshetsersättning till aktivitetsstöd så riskerar de att behandlas som två olika händelser och generera två

beslut i åtgärdsrappan istället för ett beslut om den sökande inte hade växlat ersättningslag.

Av förslagen i skrivelsen framgår bland annat att de som uppbär aktivitetsstöd, som huvudregel, ska vara aktivt arbetssökande, men att de ibland inte behöver vara det beroende på vilket program de deltar i och vilket skede programmet är i.

SO anser att en sådan reglering gör att situationerna blir alltför svåra att bedöma med bristande rättsäkerhet och spretande praxis som följd. SO föreslår istället att personer som deltar i program i normalfallet inte ska ha samma krav på sig att vara aktivt arbetssökande som de som är öppet arbetssökande med arbetslöshetsersättning. Skälen för detta är att det får antas att de åtgärder som arbetssökande anvisas till är meningsfulla och att de arbetssökande deltar motsvarande sitt arbetsutbud. Att kräva att en person som deltar i meningsfulla aktiviteter motsvarande sitt arbetsutbud utöver detta ska vara aktivt arbetssökande på samma sätt som en öppet arbetslös person är att ha för höga förväntningar.

Det torde dock ibland förekomma att det inom ramen för programmen avsätts skälig tid för att söka arbete. I dessa fall anser SO att det finns fog att kräva att den sökande ska vara aktivt arbetssökande.

Ökade administrativa kostnader

Så som anges i skrivelsen under punkt 6.2 Konsekvenser för myndigheterna, kommer förslaget att leda till ökade administrativa kostnader. Om ett genomförande skulle bli verklighet ställer sig SO frågande till hur man uppskattat kostnadsökningarna för a-kassorna ställt i relation till de övriga myndigheterna. Att de beräknade kostnaderna skulle vara så väsentligt mindre för a-kassorna som en skillnad på ca 50 miljoner är inte rimligt. A-kassorna drar slutsatsen att de kommer att behöva göra anpassningar i flera vitala delar av verksamhetssystemen samt integrera med andra aktörers system, anordna utbildningsinsatser och informationsinsatser samt eventuellt komma att behöva rekrytera personal. SO anser att kostnaderna för teknikutveckling, informations- och utbildningsinsatser i samband med införandet av föreslagna regeländringarna är detsamma som andra aktörers. De uppskattade kostnadsökningarna som föreslås för a-kassorna bör därför hamna i nivå med, i vart fall, vad Försäkringskassan kompenseras med. Kostnader för införandet av sådana omfattande regeländringar ska, anser SO, inte delfinansieras via a-kassornas medlemmar och dess avgifter.

Med vänlig hälsning
Arbetslöshetskassornas Samorganisation

Harald Petersson
Ordförande

Bilagor A-kassornas yttranden