

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2018/19:AU11

Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Riksrevisionen har granskat likvärdigheten i arbetslöshetskassornas tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen (RiR 2018:27). Utskottet ansluter sig till regeringens och Riksrevisionens bedömning att regelverket i arbetslöshetsförsäkringen behöver förtydligas och att man behöver se över IAF:s (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen) bemyndiganden att meddela föreskrifter.

Behandlade förslag

Skrivelse 2018/19:51 Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9
Skrivelsen	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:51 till handlingarna.

Stockholm den 11 april 2019

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Anna Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Johansson (S), Patrik Björck (S), Saila Quicklund (M), Magnus Persson (SD), Helén Pettersson (S), Martin Ådahl (C), Ali Esbati (V), Ebba Hermansson (SD), Johan Andersson (S), Serkan Köse (S), Leila Ali-Elmi (MP), Maria Nilsson (L), Désirée Pethrus (KD), Sven-Olof Sällström (SD) och Johanna Rantsi (M).

Redogörelse för ärendet

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens skrivelse 2018/19:51 Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen.

Enligt riksdagsordningen ska Riksrevisionen lämna sina granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen till riksdagen. Riksdagen ska överlämna rapporterna till regeringen som inom fyra månader ska återkomma i en skrivelse till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av iakttagelserna i rapporten.

Riksrevisionen överlämnade i oktober 2018 granskningsrapporten A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten (RiR 2018:27) till riksdagen. I oktober 2018 informerade företrädare för Riksrevisionen utskottet om granskningsrapporten. I februari 2019 överlämnade regeringen skrivelse 2018/19:51 till riksdagen.

Ingen motion har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat likvärdigheten i a-kassornas tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten (RiR 2018:27).

Bakgrund och metod

Riksrevisionen konstaterar inledningsvis att det för att skapa legitimitet för arbetslöshetsförsäkringen är viktigt att den uppfattas som likvärdig och tillämpas på ett likvärdigt sätt. Riksrevisionen framför flera skäl till att genomföra en granskning av likvärdigheten i tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen. Enligt den nuvarande ordningen handläggs arbetslöshetsförsäkringen av 27 arbetslöshetskassor (a-kassor), som är fristående från både de fackliga organisationerna och staten. A-kassorna beslutar om medlemmarnas rätt till arbetslöshetsersättning, betalar ut ersättningen och administrerar medlemskap. A-kassorna beslutar även om sanktioner när en arbetslös exempelvis missköter sitt arbetssökande. Arbetsförmedlingen ansvarar för att skicka underrättelser om ifrågasatt ersättning till a-kassorna. Det kan t.ex. röra sig om att den arbetssökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten eller inte lämnat in sin aktivitetsrapport i tid.

Av rapporter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) framgår att det finns stora skillnader mellan Arbetsförmedlingens olika marknadsområden i antalet underrättelser per arbetssökande som skickats till a-kassorna, och att myndigheten inte alltid lämnar underrättelser då den borde. IAF har även visat att det finns stora skillnader i prövnings- och sanktionsgrad mellan de olika a-kassorna. Enligt Riksrevisionen saknas det dock en systematisk analys av vad som kan förklara skillnaderna. Riksrevisionen framhåller också att den parlamentariska socialförsäkringsutredningen i sitt slutbetänkande framförde att likformighet och rättssäkerhet borde förbättras när det gäller arbetslöshetsförsäkringens tillämpning.

Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att det är angeläget att granska likvärdigheten i tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen. En likvärdig

tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen förutsätter att såväl Arbetsförmedlingen som a-kassorna tillämpar försäkringen likvärdigt. Riksrevisionens granskning inriktas mot a-kassornas tillämpning av försäkringen. Riksrevisionen påpekar också att systemet med 27 fristående a-kassor som handlägger ärenden om rätten till en statligt finansierad ersättning är speciellt, och att a-kassorna aldrig tidigare har varit föremål för en granskning. Inom ramen för granskningen ställs också frågor om IAF bedriver tillsyn av a-kassorna på ett tillfredsställande sätt och om man bör förtydliga regelverket för hur försäkringen ska tillämpas.

När det gäller a-kassornas sanktionsgrad baseras granskningen på en statistisk regressionsanalys. Analysen baseras på data från IAF och Arbetsförmedlingen och avser perioden den 1 januari 2016–30 juni 2017. Därutöver har en enkät skickats till samtliga 27 a-kassor, och intervjuer har genomförts med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, IAF, Arbetsförmedlingen, Sveriges a-kassor och enskilda a-kassor. Riksrevisionen har även gjort en genomgång av skriftligt material, bl.a. tillsynsrapporter från IAF, riksdagstryck, offentliga utredningar samt material från Sveriges a-kassor och enskilda a-kassor.

Iakttagelser och rekommendationer

Granskningen visar att det finns tydliga indikationer på brister i likvärdigheten. När de sex a-kassor med lägst sanktionsgrad jämförs med de sex a-kassor med högst sanktionsgrad är skillnaden i genomsnittlig sanktions sannolikhet ca 14 procentenheter. Skillnaderna i sanktionsgrad kan inte förklaras av att a-kassorna har olika sammansättning av ärendeslag. Skillnaderna kan inte heller förklaras av att a-kassorna har olika sammansättning av arbetssökande. Riksrevisionen drar därför slutsatsen att det finns skillnader i hur regelverket tillämpas. För att undersöka om och på vilka sätt bedömningen av ärenden skiljer sig åt skulle det dock enligt Riksrevisionen behöva göras en analys av likartade ärenden vid olika a-kassor.

När det gäller frågan om IAF:s tillsyn och uppföljning visar granskningen att detta arbete bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Riksrevisionens enkät som besvarats av samtliga a-kassor visar bl.a. att dessa generellt sett uppfattar att IAF:s slutsatser är tydliga och välgrundade och att kompetensen hos de som utför tillsynen är god. Enkäten visar även att a-kassorna bedömer att IAF:s kritik resulterar i konkreta förändringar hos den enskilda a-kassan. Några förbättringsområden har emellertid noterats, bl.a. den externa kvalitetsgranskningen av myndighetens rapporter.

När det gäller regelverket om hur försäkringen ska tillämpas är Riksrevisionens övergripande slutsats att föreskriftsverksamheten förefaller eftersatt av både IAF och regeringen. Enligt Riksrevisionen finns det även ett önskemål om att IAF bl.a. ska utfärda allmänna råd om arbetslöshetsförsäkringens tillämpning.

Riksrevisionen lämnar i sin rapport tre rekommendationer riktade till IAF och en rekommendation riktad till regeringen:

- Riksrevisionen rekommenderar IAF att närmare analysera om och på vilket sätt bedömningen av ärenden skiljer sig åt mellan arbetslöshetskassor med hög respektive låg sanktionsgrad.
- Riksrevisionen rekommenderar IAF att, som en del i ett återkommande kvalitetsarbete, låta utomstående forskare eller andra experter i efterhand granska och kommentera ett antal av inspektionens granskningsrapporter.
- Riksrevisionen rekommenderar IAF att utfärda allmänna råd om försäkringens tillämpning inom områden med oklar rättspraxis och där stora olikheter i tillämpningen av regelverket har konstaterats.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över IAF:s uppdrag att förtydliga regelverket i försäkringen, och särskilt IAF:s bemyndiganden att meddela föreskrifter.

Regeringens skrivelse

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det är viktigt att arbetslöshetsförsäkringen uppfattas som likvärdig och tillämpas på ett likvärdigt sätt. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att regelverket i arbetslöshetsförsäkringen behöver förtydligas och att IAF:s bemyndiganden att meddela föreskrifter behöver ses över. I sammanhanget anför regeringen att arbetslöshetsförsäkringens regelverk är komplext och att ett förtydligande av reglerna kan ske på olika sätt.

När det gäller regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendation konstaterar regeringen att IAF i samband med en översyn av sina föreskrifter uppmärksammat dels att bemyndiganden för vissa föreskrifter saknas, dels att föreskrifterna om arbetslöshetsförsäkringen behöver moderniseras. Mot denna bakgrund lämnade IAF i november 2017 en begäran om utökat bemyndigande inom ett antal områden som bereds inom Regeringskansliet. Regeringen konstaterar också att resultatet av den pågående utredningen En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (dir. 2018:8) kan leda till en ny utformning av arbetslöshetsförsäkringen som i sin tur kan medföra att behovet för IAF att förtydliga regelverket i försäkringen minskar.

De rekommendationer som riktar sig till IAF behandlas inte i regeringens skrivelse. Regeringen anser att Riksrevisionens rapport i och med skrivelsen är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

I samband med inrättandet av myndigheten Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) uttalade utskottet att det för arbetslöshetsförsäkringens legitimitet var viktigt med en väl fungerande tillsyn som bidrar till en bättre

efterlevnad av regelsystemen och till att likabehandlingen av de arbetssökande säkerställs (bet. 2001/02:AU7). Utskottet anser därför att det är välkommet att Riksrevisionen granskat likvärdigheten i arbetslöshetskassornas tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen, där man bl.a. utgått från rapporter från IAF. Utskottet instämmer helt i de resonemang som Riksrevisionen för när det gäller bakgrund och motiv till granskningen.

Utskottet ansluter sig till regeringens och Riksrevisionens bedömning att regelverket i arbetslöshetsförsäkringen behöver förtydligas och att IAF:s bemyndiganden att meddela föreskrifter behöver ses över. Utskottet noterar att IAF i november 2017 lämnade en begäran till regeringen om utökat bemyndigande inom ett antal områden och att regeringen anför att denna begäran bereds inom Regeringskansliet.

I sammanhanget vill utskottet uppmärksamma den pågående utredningen En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01). Utgångspunkten för arbetet med att utforma en ny reglering ska enligt direktiven bl.a. vara att öka förutsebarheten för enskilda och underlätta tillämpningen för arbetslöshetskassorna (dir. 2018:8). Utskottet kommer att noggrant följa utredningens arbete. Liksom regeringen inser utskottet att en konsekvens av utredningens förslag kan bli att behovet minskar för regeringen att enligt Riksrevisionens rekommendation se över IAF:s uppdrag att förtydliga regelverket.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:51 Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen.