



Riksrevisionens styrelses framställning angående arbetslöshetsförsäkringen - kontroll och effektivitet

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen. Resultatet har redovisats i granskningsrapporten (RiR 2005:3) *Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet*.

Av granskningen framgår att det finns stora brister i tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsförmedlingarna följer inte de regler som föreskriver att alla anvisningar om lämpligt arbete ska följas upp – uppföljningar görs endast i hälften av fallen. Rätten till arbetslöshetsersättning ifrågasätts i mycket begränsad utsträckning – endast ca 20 procent av regelbrotten under 2003 ledde till att ersättningsrätten ifrågasattes. Vidare framgår att arbetslöshetskassorna har varierande utredningsrutiner och att graden av sanktioner varierar starkt mellan olika arbetslöshetskassor.

En förbättrad kontroll av att de arbetslösa har rätt till den ersättning de får kan enligt Riksrevisionen medföra bättre rättssäkerhet och därtill ge samhällsekonomiska vinster genom en bättre fungerande arbetsmarknad. Minskade statsutgifter och ökade skatteintäkter är andra viktiga vinster av ökade kontrollåtgärder.

Styrelsen anser att tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen bör anpassas efter dess intentioner. Styrelsens bedömning är att detta kräver åtgärder från regeringens sida. Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen vidtar åtgärder för att åstadkomma skärpt regelefterlevnad bland de aktörer som ansvarar för arbetslöshetsförsäkringen. Riksdagen föreslås också begära att regeringen följer upp regelefterlevnaden inom arbetslöshetsförsäkringen och redovisar resultaten av uppföljningen för riksdagen.

I framställningen finns en avvikande mening från företrädarna för Socialdemokraterna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Granskningens bakgrund och inriktning.....	4
Utgångspunkter från en tidigare granskning.....	4
Riksrevisionen har granskat regelefterlevnaden och konsekvenser av brister i kontrollen	4
Arbetslöshetsförsäkringen – ett tredelat system	5
Arbetsförmedlingen ska pröva de arbetslösas arbetsvilja	5
Arbetslöshetskassorna beslutar om utbetalning	6
Staten finansierar	6
Förändringar under senare år	6
Iakttagelser i granskningen.....	6
Arbetsförmedlingen: glapp mellan regler och tillämpning	7
Rätten till a-kassa ifrågasätts alltför sällan	7
De individuella handlingsplanerna har brister	8
Andelen ogiltiga meddelanden har ökat och giltiga meddelanden har sämre kvalitet	8
Träffsäkerheten har försämrats – 2,8 procent får anställning.....	8
Arbetslöshetskassornas regeltillämpning varierar	8
Graden av sanktioner har minskat	9
Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer.....	9
Rekommendationer riktade till regeringen	9
Rekommendationer riktade till AMS.....	10
Rekommendationer riktade till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)	10
Rekommendationer riktade till arbetslöshetskassorna	10
Förväntade effekter av en bättre hantering	11
Styrelsens överväganden	12
En tidigare granskning av arbetslöshetsförsäkringen.....	12
Nya iakttagelser	13
Åtgärder för skärpt regelefterlevnad inom arbetslöshetsförsäkringen	13
Uppföljning av regelefterlevnaden och åiterrapportering till riksdagen.....	14
Styrelsens förslag.....	14
Avvikande mening	15

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Åtgärder för skärpt regelefterlevnad inom arbetslöshetsförsäkringen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör vidta åtgärder för att åstadkomma skärpt regelefterlevnad hos de aktörer som ansvarar för arbetslöshetsförsäkringen.

2. Uppföljning av regelefterlevnaden och återrapportering till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen skall följa upp regelefterlevnaden inom arbetslöshetsförsäkringen och återkomma till riksdagen med en redogörelse för resultaten av denna uppföljning.

Stockholm den 11 maj 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Rose-Marie Frebran (kd), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s) och Anne-Marie Pålsson (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen. Granskningen är inriktad på regel-efterlevnaden samt på konsekvenser av brister i kontrollen. Resultatet har redovisats i granskningsrapporten (RiR 2005:3) *Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet*. Rapporten publicerades i slutet av februari 2005.

Granskningens bakgrund och inriktning

Utgångspunkter från en tidigare granskning

Riksrevisionen har tidigare gjort en granskning av arbetslöshetsförsäkringen. Resultaten redovisades i rapporten *Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen* (RiR 2004:3). Denna granskning visade bl.a. att regelverket tillämpas på mycket olika sätt av olika arbetsförmedlingskontor. Genom undersökningens uppbyggnad – parvisa jämförelser mellan förmedlingskontor med likartade förutsättningar vad gäller arbetsmarknadsläge m.m. – kunde man också dra slutsatser om vilka konsekvenser brister i arbetsförmedlingens regelefterlevnad har för arbetsförmedlingens effektivitet. Orsakssambanden mellan anvisningsgrad, uppföljningsgrad, ifrågasättandegrad och arbetsplaceringresultat undersöktes. Huvudresultaten kunde sammanfattas på följande vis:

- Ju mera aktivt arbetsförmedlingen kontrollerar de arbetslösa arbetsvillighet, desto fler sökande placeras i arbete på den öppna arbetsmarknaden.
- De kontroller som utförs av arbetsförmedlingen har effekter på de arbetslösa sökaktivitet och påverkar därmed kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen.

Dessa resultat var en viktig utgångspunkt för den fördjupade granskning av regelefterlevnaden som gjorts i Riksrevisionens nu aktuella rapport.

Riksrevisionen har granskat regelefterlevnaden och konsekvenser av brister i kontrollen

Riksrevisionens nu aktuella granskning avser perioden 1999–2003 och har inriktats på följande frågor:

- Följer arbetsförmedlingen regelverket för arbetslöshetsförsäkringen?
- Följer arbetslöshetskassorna regelverket för kontroll och redovisning av ersättningsärenden?
- Vilka konsekvenser har förändringar och brister i arbetsförmedlingens och kassornas kontrollfunktioner medfört?

Underlaget för granskningen består bl.a. av en enkät som ställdes till ett obundet slumpmässigt urval av ca 1 500 arbetsförmedlare. En annan enkät ställdes till kassaföreståndarna vid de dåvarande 38 arbetslöshetskassorna. Vidare har intervjuer gjorts med befattningshavare i berörda myndigheter, några arbetslöshetskassor samt Arbetslöshetskassornas Samorganisation. Granskningen omfattar genomgångar av lagar, regler och litteratur samt analyser av verksamhetsstatistik, enkätresultat och intervjuer.

Arbetslöshetsförsäkringen – ett tredelat system

Arbetslöshetsförsäkringen syftar till att ge inkomstrygghet vid ofrivillig arbetslöshet under en omställningsperiod fram till nytt arbete. Försäkringen har utformats efter två centrala utgångspunkter – behovet av en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och ekonomisk tillväxt samt behovet av inkomstrygghet för den som blir arbetslös. Konkret innebär detta att en arbetslös person ska komma i arbete så snart som möjligt – men också att den arbetslöse ska ges ekonomiska möjligheter att söka nytt arbete under en rimlig tid.

Försäkringen kan ge ersättning antingen i form av en inkomstrelaterad ersättning eller i form av ett grundbelopp. Omkring 90 procent av arbetskraften är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. Cirka 617 000 personer var under år 2004 direkt berörda av försäkringen genom att de fått ersättning någon gång under året.

Försäkringen beskrivs av Riksrevisionen som ett system bestående av tre delar där arbetsförmedlingen rekommenderar, arbetslöshetskassan utreder och beslutar om utbetalning medan staten finansierar.

Arbetsförmedlingen ska pröva de arbetslösas arbetsvilja

Arbetsförmedlingen ska kontrollera att den arbetslöse är aktivt arbetssökande och beredd att anta anvisat lämpligt arbete eller delta i ett arbetsmarknadsprogram. I de fall enskilda arbetslösa inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande ska arbetsförmedlingen skicka *meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt* till arbetslöshetskassan.

Anvisningar utgör ett av de viktigaste kontrollinstrumenten för att pröva den sökandes arbetsvilja. En anvisning bygger på arbetsförmedlarens bedömning av vad som utgör ett lämpligt arbete eller program. Bedömningen vägleds av en *individuell handlingsplan* som ska upprättas för varje sökande inom tre månader (100 dagar) från inskrivningstillfället. Den sökande måste följa arbetsförmedlingens anvisningar för att få behålla sin ersättningsnivå. Regelverket för arbetslöshetsförsäkringen föreskriver sanktioner mot den sökande som inte följer bestämmelserna. Eventuella sanktioner beslutas av arbetslöshetskassan.

Arbetslöshetskassorna beslutar om utbetalning

Försäkringen hanteras av 37 fristående organisationer, arbetslöshetskassorna, med nära band till fackliga organisationer och företagargenorganisationer. En av kassorna, Alfa-kassan, är helt fristående från arbetsmarknadens parter och täcker hela arbetsmarknaden.

Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga organ vars handläggning och beslut rörande arbetslöshetsersättning utgör myndighetsutövning. Kassorna är för sin myndighetsutövning beroende av den offentliga arbetsförmedlingen.

Inom arbetslöshetskassorna finns också en egenkontroll som består av att utifrån den arbetslösas ansökningshandlingar pröva om förutsättningarna för ersättning är uppfyllda, att utreda arbetsförmedlingens meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt samt att utreda arbetsgivares och övrigas anmälningar om ifrågasatt ersättningsrätt.

Staten finansierar

För korrekt utbetald ersättning erhåller kassorna fullt statsbidrag. Försäkringssystemet är till ca 90 procent skattefinansierat. Både statsbidragets storlek och förvaltningskostnaderna varierar kraftigt mellan kassorna. Det totala utbetalda ersättningsbeloppet, dvs. statsbidraget, uppgick år 2004 till 32,6 miljarder kronor.

Förändringar under senare år

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Avsikten är att försäkringen ska effektivisera sök- och matchningsprocesserna på arbetsmarknaden och därmed minska arbetslösheten och höja sysselsättningen. Den reform av arbetslöshetsförsäkringen som genomfördes för cirka fyra år sedan (den 5 februari 2001) syftade till att göra regeltillämpningen mera likformig och rättvis och att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Regeländringarna var också tänkta att förbättra kontrollmöjligheterna, dvs. att öka kontrollens omfattning och kvalitet.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) är central förvaltningsmyndighet och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Därmed ansvarar AMS också för arbetsförmedlingens handläggning av arbetslöshetsförsäkringen. Den nya tillsynsmyndigheten Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), som infördes år 2004, innebär inte någon förändring av AMS ansvar när det gäller frågor om arbetslöshetsersättning inom Arbetsmarknadsverket. För arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsförsäkringen ansvarar de enskilda kassorna själva.

Iakttagelser i granskningen

Kravet på en rättvis och enhetlig tillämpning av försäkringsreglerna kan enligt Riksrevisionen inte anses vara uppfyllt, vare sig av arbetsförmedlingen eller

av arbetslöshetskassorna. Detta har negativa följder ur såväl statsfinansiell som samhällsekonomisk synvinkel. En låg benägenhet att följa upp anvisningar till ledig plats och en låg benägenhet att ifrågasätta ersättningsrätt medför att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen blir högre än nödvändigt. Oberättigad arbetslöshetsersättning kan också leda till en sämre fungerande arbetsmarknad då intensiteten i de arbetslösas ansträngningar att söka arbete riskerar att minska.

Arbetsförmedlingen: glapp mellan regler och tillämpning

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i arbetsförmedlingens kontrollfunktion. Dessa brister visar sig på flera olika sätt.

Volymen meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt är betydligt mindre än vad som skulle ha varit fallet om regelverket strikt hade följts. Granskningen tyder på att arbetsförmedlingen inte utnyttjar sina möjligheter att konstatera regelbrott i så hög grad som vore möjligt. Uppföljningar av platsanvisningar sker endast i hälften av alla fall – trots regeln att alla anvisningar ska följas upp. Dessutom har uppföljningen med arbetsgivare försämrats över tid.

Det finns också andra brister i matchnings- och kontrollfunktionerna: Anvisningarna till lediga platser har dålig träffsäkerhet och meddelandena om ifrågasatt ersättningsrätt har låg kvalitet. Anvisningar till lediga platser görs i allt högre grad i kontrollsyfte. Det anvisade arbetet är dock inte alltid lämpligt för den sökande. Detta medför i praktiken både en låg arbetsplaceringsgrad och små möjligheter att erhålla grund för ifrågasättanden.

Arbetsförmedlarnas regeltillämpning var bättre 2003 än 1999, men glappet mellan regelverket och dess tillämpning var fortfarande stort 2003.

Rätten till a-kassa ifrågasätts alltför sällan

Arbetsförmedlingarnas benägenhet att ifrågasätta ersättningsrätten vid regelbrott är mycket låg. Uttrycket ”regelbrott” betecknar i detta sammanhang att den sökande bryter mot kravet att vara aktivt arbetssökande. Meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt ska skrivas när den sökande avvisat anvisning till lämpligt arbete eller lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program, inte medverkat till upprättande av handlingsplan eller genom sitt uppträdande bedöms inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

Den uppskattning som gjorts i granskningen tyder på att det endast var ca 20 procent av regelbrotten under 2003 som ledde till meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt. Mörkertalet, uttryckt som andelen uteblivna meddelanden vid regelbrott, var således 80 procent eller ca 21 000. Denna uppskattning avser samtliga förekommande regelbrott där meddelanden ska skrivas enligt regelverket.

En viktig anledning till uteblivna meddelanden har av arbetsförmedlare angetts vara svårigheter att hävda att den anvisade platsen eller programmet var lämpligt för den sökande.

De individuella handlingsplanerna har brister

Den sökandes individuella handlingsplan ska visa vad som utgör ett lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitiskt program för den sökande. Riksrevisionens granskning tyder på att det här finns uppenbara brister, såväl vad gäller hur snabbt en handlingsplan blir upprättad som vad den faktiskt innehåller. Det kan vidare konstateras att regeln om att sökande inte får begränsa sitt sökområde efter 100 ersättningsdagar inte har slagit igenom i praktiken i handlingsplanerna.

Andelen ogiltiga meddelanden har ökat och giltiga meddelanden har sämre kvalitet

Antalet meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt till arbetslöshetskassorna har ökat under den studerade perioden (1999–2003). Ökningen kan dock i stor utsträckning förklaras av att andelen ogiltiga meddelanden har ökat. Ogiltiga meddelanden är sådana som kassorna lämnar utan åtgärd eftersom den arbetslöshetsersättning. Även giltiga meddelanden håller enligt de tillfrågade arbetslöshetskassorna i ökad utsträckning låg kvalitet. Den låga kvaliteten i arbetsförmedlingens meddelanden har också medfört längre utredningstider inom arbetslöshetskassorna.

I detta sammanhang framhåller Riksrevisionen att arbetsförmedlingen för närvarande inte har direktåtkomst till kassornas register över medlemmar som uppstår ersättning. Det betyder att det för arbetsförmedlingen är omständligt att kontrollera om ett meddelande är giltigt eller ej innan det skickas till den sökandes arbetslöshetskassa.

Träffsäkerheten har försämrats – 2,8 procent får anställning

Riksrevisionens granskning visar att arbetsförmedlingens anvisningar om lämpligt arbete leder till anställning i lägre grad än tidigare (endast 2,8 procent år 2003).

Arbetslöshetskassornas regeltillämpning varierar

De mest påtagliga bristerna i arbetslöshetskassornas kontrollfunktion är, enligt Riksrevisionen, brister och variationer i utrednings- och inrapporteringsrutiner. Detta får bl.a. till följd att graden av sanktioner varierar mellan kassorna. Till en del speglar detta faktiska variationer men även statistiken är missvisande. Granskningen tyder också på att det finns brister i kassornas redovisning till tillsynsmyndigheten. Kassornas utredningar av ersättningsrenden är heller inte enhetliga.

Graden av sanktioner har minskat

Arbetslöshetskassorna kan besluta om sanktioner i form av nedsättning i eller avstängning från arbetslöshetsersättning. Sanktionsgraden – dvs. den andel av inkomna meddelanden från arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassorna som leder till att kassorna beslutar om sanktioner – uppgick under år 2003 till 61 procent i genomsnitt för samtliga kassor. Granskningen visar också att sanktionsgraden har sjunkit under perioden 2001–2003. Nedgången beror i stor utsträckning på att andelen ogiltiga meddelanden har ökat.

Graden av sanktioner varierar kraftigt mellan olika kassor (från 33 till 100 procent bland de kassor som undersökts). Granskningen visar att detta delvis beror på en ojämn spridning av andelen ogiltiga meddelanden mellan kassorna – men också att det finns skillnader mellan kassorna när det gäller utredningsrutiner och därmed troligen även bedömningsgrunder.

Ett problem vid utredningar av ifrågasättanden har uppgetts vara att kassorna har svårt att få tillgång till relevanta uppgifter ur individuella handlingsplaner för de personer vars ersättningsrätt har satts i fråga.

Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer

Granskningen visar att det finns ett stort mörkertal för meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt och bristande enhetlighet i de meddelanden som skrivs. För att komma till rätta med dessa förhållanden krävs enligt Riksrevisionen förändringar inom de enskilda arbetsförmedlingarna. Beslut om ifrågasättanden bör enligt Riksrevisionen separeras från de arbetsförmedlare som arbetar med matchningsarbete samt företags- och platsinriktat arbete. Riksrevisionen rekommenderar en organisationsförändring som innebär att en nämnd under kontorschefen skulle få uppgiften att besluta om och formellt stå för arbetsförmedlingens ifrågasättanden av ersättningsrätt. Denna rekommendation har även lämnats av Riksrevisionen i en tidigare granskning (RiR 2004:3). Utöver detta krävs enligt Riksrevisionen en skärpt regeltillämpning.

De rekommendationer som formulerats av Riksrevisionen är följande:

Rekommendationer riktade till regeringen

Vad avser arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna rekommenderar Riksrevisionen att regeringen

- i regleringsbrev uppdrar åt Arbetsmarknadsverket att tillse att regeln om att anvisningar ska följas upp tillämpas strikt,
- tillser att kassorna ges tillgång till sådan information ur de sökandes individuella handlingsplaner som är relevant för ersättningsärenden,
- tillser att arbetsförmedlingen ges direktåtkomst till arbetslöshetskassans uppgifter om vilka personer som uppstår eller söker arbetslöshetsersättning.

Rekommendationer riktade till AMS

Vad avser arbetsförmedlingen rekommenderar Riksrevisionen att AMS

- inför en nämnd vid arbetsförmedlingen som beslutar om och formellt svarar för alla ifrågasättanden, i stället för att detta görs av enskilda arbetsförmedlare,
- ger länsarbetsnämnderna i uppdrag att tillse att det tydligare framgår i handlingsplanerna vad som utgör lämpligt arbete/program (inklusive tydlig beskrivning av eventuella begränsningar i den sökandes arbetsförhållande och sök område) samt att planerna kontinuerligt uppdateras,
- ger arbetsförmedlingarna i uppdrag att alltid kontrollera att den sökande uppbär eller söker ersättning innan ett meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt skickas till den sökandes arbetslöshetskassa. (Detta förutsätter att arbetsförmedlingen ges direktåtkomst till kassornas uppgifter om vilka personer som uppbär ersättning.) I detta ingår att alltid kontrollera om den sökande deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, såsom arbetsmarknadsutbildning, eller har avanmälts som sökande av arbetsförmedlingen.

Rekommendationer riktade till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

Vad avser arbetsförmedlingen rekommenderas IAF att, i samråd med AMS,

- utfärda instruktioner till arbetsförmedlingen om när anvisningar till lämpligt arbete ska ske.

Vad avser arbetslöshetskassorna rekommenderas IAF att

- kontinuerligt tillse att de ärenden som tidigare har inrapporterats som "utan åtgärd" men där annat beslut fattas vid ett senare tillfälle, direkt inrapporterats till och statistikförs vid IAF,
- även i övrigt sträva efter en mer rättvisande statistik över ifrågasättanden och sanktioner.

Rekommendationer riktade till arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna rekommenderas att, genom sin samorganisation

- utarbeta en gemensam och användarvänlig checklista för utredning av ifrågasättanden, med utgångspunkt från AMV:s regelböcker kring försäkringsrättsliga bestämmelser. Om så är lämpligt kan sedan den gemensamma checklistan vidareutvecklas av den enskilda kassan,
- införa ett gemensamt effektmål om utredningstidens längd,
- införa ett system som säkerställer att avslutade ärenden, efter en eventuell överklagandeperiod, direkt inrapporterats till tillsynsmyndigheten IAF.

Förväntade effekter av en bättre hantering

De förändringar som rekommenderas när det gäller *arbetsförmedlingarnas insatser* – dvs. anvisningar om lämpligt arbete, uppföljning av anvisningar och ifrågasättanden av ersättningsrätt – kan enligt Riksrevisionen väntas leda till ett ökat antal meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt, och dessa meddelanden kan väntas ha högre kvalitet än i dagsläget. På längre sikt kan dessa förändringar väntas få positiva effekter på de arbetssökandes sökbeteende och därmed på arbetsmarknadens funktionssätt. De rekommenderade förändringarna rörande *kassornas handläggnings- och utredningsrutiner* kan samtidigt väntas leda till en mer enhetlig hantering av arbetslöshetsförsäkringen. Sammantaget skulle detta leda till minskade utgifter för statsbudgeten.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

En tidigare granskning av arbetslöshetsförsäkringen

Styrelsen vill först erinra om en tidigare granskning från Riksrevisionen. Rapporten *Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen* (RiR 2004:3) föranledde en framställning från Riksrevisionens styrelse i mars 2004 (2003/04:RRS7). Denna framställning har nyligen behandlats av arbetsmarknadsutskottet (bet. 2004/05:AU4). Utskottet betonade betydelsen av en enhetlig och därmed rättvis tillämpning av de regler som gäller i arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas verksamhet. Utskottet såg allvarligt på den kritik som framförts från bl.a. Riksrevisionen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och hänvisade också till regeringens kommentarer till Riksrevisionens rapport i budgetpropositionen för 2005. Utskottet ansåg att det är angeläget att det bedrivs ett utvecklingsarbete för att säkerställa försäkringens roll som omställningsförsäkring.

I sitt betänkande betonade utskottet samtidigt arbetssökandets kvalitativa sida och framhöll att sökprocessen måste vara beroende av den individuella situationen. Utskottet pekade också på en av slutsatserna i den tidigare rapporten, nämligen den att de arbetsförmedlingskontor som hade de bästa arbetsplaceringsresultaten utmärktes av att i ett tidigt skede ha givit relativt sett mer individuell service till de sökande. De krav på ökad sökaktivitet som uttrycks i de nya reglerna i arbetslöshetsförsäkringen borde enligt utskottet balanseras av en i motsvarande mån ökad anvisningsgrad från arbetsförmedlingens sida.

Utskottet redogjorde för de åtgärder som regeringen redovisat i budgetpropositionen – bl.a. en insatsplan i vilken de mest prioriterade områdena för arbetsförmedlingens kontrollfunktion identifieras – samt för resultatet av en särskild utfrågning som hållits av utskottet i oktober 2004. Sammanfattningsvis konstaterade utskottet att det finns en medvetenhet hos berörda aktörer om bristerna i tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen och det regelverk som anknyter till försäkringen. De rekommendationer som gjorts i Riksrevisionens tidigare granskning och som låg till grund för styrelsens förslag var enligt utskottet i linje med det pågående utvecklingsarbetet. Utskottet förutsatte att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en redovisning av de olika åtgärderna. Något tillkännagivande var enligt utskottet inte påkallat. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2004/05:182).

Nya iakttagelser

Riksrevisionens nu aktuella granskning ger ytterligare stöd för tidigare iakttagelser – bristerna i kontrollen visar sig vara mycket stora. Granskningen tyder på att det endast var ca 20 procent av regelbrotten under 2003 som ledde till meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt. Dessutom framgår att arbetsförmedlingarna inte utnyttjar sina möjligheter att konstatera regelbrott i särskilt hög grad – uppföljningar av platsanvisningar sker endast i hälften av alla fall, trots regeln att alla anvisningar ska följas upp. Granskningen visar också att arbetslöshetskassorna har varierande utredningsrutiner och att även graden av sanktioner varierar kraftigt mellan olika arbetslöshetskassor. Dessa förhållanden leder enligt Riksrevisionen till att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen blir högre än nödvändigt.

Riksrevisionen pekar också på att en skärpt regelefterlevnad inom arbetsförmedlingarna är gynnsam för arbetsmarknadens funktionssätt. Detta var ett väsentligt resultat av den granskning av arbetslöshetsförsäkringen som presenterades av Riksrevisionen våren 2004 (RiR 2004:3). Inom de förmedlingar där man arbetat aktivt med kontroll och ifrågasättanden av ersättning har man också uppnått bättre förmedlingsresultat, dvs. fler arbetslösa har fått jobb. Enligt Riksrevisionen kan det förbättrade förmedlingsresultatet inte förklaras av ett bättre arbetsmarknadsläge, då man i undersökningen kontrollerat för skillnader i tillgången på lediga platser och en rad andra variabler som påverkar förutsättningarna för förmedlingsresultatet (antalet sökande per ledig plats, personalresurser etc.). Det betyder att det kan finnas genuina samhälls-ekonomiska vinster att göra genom en förbättrad kontroll av att de arbetslösa har rätt till den ersättning de mottar. Minskade statsutgifter och ökade skatteintäkter är andra viktiga vinster av ökade kontrollåtgärder.

Åtgärder för skärpt regelefterlevnad inom arbetslöshetsförsäkringen

Riksrevisionens granskning visar att de regler som styr arbetslöshetsförsäkringen inte följs av de berörda aktörerna annat än i begränsad utsträckning. Detta är enligt styrelsens mening inte acceptabelt. Avståndet mellan försäkringens intentioner och dess tillämpning är alltför stort.

Styrelsen vill understryka att regeringen har ett ansvar för att styra de berörda myndigheterna – särskilt Arbetsmarknadsverket – så att intentionerna med arbetslöshetsförsäkringen uppfylls. De brister i regelefterlevnaden som påvisats i granskningen är enligt styrelsens mening så stora att särskilda åtgärder från regeringens sida är påkallade.

Vissa åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kontroll har föreslagits av Riksrevisionen. Speciellt vill styrelsen peka på förslaget att organisationen inom arbetsförmedlingarna ändras så att beredning och beslut om ifrågasatt ersättning organisatoriskt skiljs från förmedlingsarbetet.

Styrelsen vill samtidigt betona den sammansatta och komplexa karaktären av de administrativa procedurer som behandlas i Riksrevisionens granskning.

Av rapporten framgår att det finns samband mellan arbetsförmedlingskontorens effektivitet när det gäller arbetsplaceringar och deras effektivitet vad gäller kontrollåtgärder – de förmedlingskontor som är aktiva och skickliga i ett avseende är ofta aktiva och skickliga även i ett annat avseende. Detta bör beaktas då man utformar åtgärder på området. Ett samlat grepp över såväl effektivitets- som kontrollfrågorna kan enligt styrelsen ha större utsikter att lyckas än föreskrifter beträffande enskilda punkter i regelverket.

Styrelsen anser att regeringen bör göra en samlad analys av vilka åtgärder som krävs för att åstadkomma skärpt regelefterlevnad inom arbetslöshetsförsäkringen. Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer kan användas som utgångspunkter för en sådan analys. Åtgärder bör genomföras så snart som möjligt.

Uppföljning av regelefterlevnaden och återrapportering till riksdagen

Styrelsen utgår från att regeringen informerar riksdagen om de åtgärder som vidtagits respektive planeras för att skapa förutsättningar för en skärpt regelefterlevnad inom arbetslöshetsförsäkringen.

Enbart en redovisning av åtgärder är dock inte tillräcklig. Det som åtgärderna syftar till att påverka – regelefterlevnaden inom arbetslöshetsförsäkringen – bör även följas upp regelbundet. Styrelsen anser att regeringen bör ta initiativ till en sådan uppföljning och redovisa resultatet av uppföljningen för riksdagen.

Styrelsens förslag

Med hänvisning till det ovan anförda föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen vidtar åtgärder för att åstadkomma skärpt regelefterlevnad hos de aktörer som ansvarar för arbetslöshetsförsäkringen. Syftet bör vara att tillse att intentionerna med arbetslöshetsförsäkringen uppfylls. Riksdagen föreslås också begära att regeringen följer upp regelefterlevnaden inom arbetslöshetsförsäkringen och redovisar resultaten av uppföljningen för riksdagen.

Avvikande mening

Styrelsens beredning av ärendet har framlett följande avvikande mening.

Sören Lekberg (s), Laila Bjurling (s) och Per Erik Granström (s) anför:

Riksrevisionens granskning innehåller viktiga iakttagelser som enligt vår mening bör beaktas av riksdag och regering i arbetet med att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Arbetsmarknadsutskottets ovan refererade betänkande tyder på att det hos berörda instanser finns en medvetenhet om bristerna i tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen och att det redan pågår ett utvecklingsarbete som berör olika aspekter på tillämpningen. Mot denna bakgrund anser vi att iakttagelserna i granskningen borde ha överlämnats till riksdagen i form av en redogörelse.