

En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat utredningens förslag med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. ISF begränsar därför sina synpunkter till de förslag, rekommendationer och bedömningar som berör socialförsäkringsområdet.

ISF vill inledningsvis framhålla utredningens betydelse. Den är välmotiverad, presenterar många viktiga analyser och bidrar med ett viktigt kunskapsunderlag. ISF vill särskilt poängtera det som utredningen lyfter fram vad gäller behovet av en återställd offentlig social försäkring.

Utredningens förslag:

- ISF tillstyrker förslaget att regeringen bör tillsätta en utredning om hur etableringsersättning och etableringstillägg bäst bör utformas för att det ska bli lika lönsamt för båda nyanlända makarna i ett hushåll att ta ett arbete. En utgångspunkt bör också vara att den sammantagna ersättningen för alla slags hushåll ska vara högre än riksnormen för försörjningsstöd (avsnitt 19.3.3).
- ISF tillstyrker förslaget att initiera en utredning för att fastställa i vilken utsträckning bostadsbidrag inte godkänns som inkomst bland fastighetsbolagen (avsnitt 20.3.4).
- ISF tillstyrker förslaget att för att synliggöra konsekvenserna av genomförd eller utebliven uppräknings av transfereringarna bör budgetlagen kompletteras med ett krav på att budgetdokumenten ska innehålla en stående redovisning av vilka justeringar som har gjorts i transfereringssystemen i relation till den utveckling som skulle gälla vid full följsamhet gentemot reallönerna (avsnitt 24.3.1).
- ISF tillstyrker förslaget att samlat utreda hur graviditet hanteras i socialförsäkringen (avsnitt 24.3.2).

- ISF tillstyrker förslaget att utreda konsekvenserna av att avskaffa grundbeloppet och införa ett lägstabelopp i en arbetsinkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring för arbetssökande som uppfyller de villkor på sökbeteende som framgår av lagen om arbetslöshetsförsäkringen. Beloppet bör vara högre än riksnormen i försörjningsstödet för att skapa drivkrafter för arbete (avsnitt 25.3.1).

Utredningens rekommendationer:

- ISF instämmer i rekommendationen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utreda förutsättningarna för omskolning för den som varit sjukskriven i 180 dagar och som bedöms inte kunna återgå till tidigare arbetsgivare (avsnitt 18.3.2).
- ISF instämmer i rekommendationen att ett skatteavdrag på de sociala avgifterna prövas som ett komplement till den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Subventionen bör följas upp och utvärderas (avsnitt 18.3.2).
- ISF instämmer i rekommendationen att myndigheter ska informera om möjligheten för föräldralediga nyanlända invandrare att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstnivå. Informationen ska även ingå i den samhällsorientering som i dag lämnas inom etableringsprogrammet och föreslås ges till asylsökande (avsnitt 19.3.4).
- ISF instämmer i rekommendationen att se över hur myndigheter kan kontakta utrikes födda kvinnor så att de behåller respektive återupprättar kontakt med arbetsmarknaden vid olika strategiska tillfällen såsom exempelvis en tid efter att man lämnat etableringsprogrammet, respektive inför en avslutad föräldraledighet (avsnitt 19.3.4).
- ISF instämmer i rekommendationen att fler föräldrapenningdagar reserveras för varje förälder (avsnitt 24.3.3).
- ISF instämmer i rekommendationen att merparten av föräldrapenningdagarna ska tas ut innan barnet fyller 3 år, varefter föräldrarna tilldelas 10 föräldrapenningdagar per barn och år till och med barnet fyller 10 år (avsnitt 24.3.3).
- ISF instämmer i rekommendationen att lägstanivådagarna avskaffas (avsnitt 24.3.3).
- ISF instämmer i rekommendationen att snabbhetspremien tas bort (avsnitt 24.3.3).
- ISF instämmer i rekommendationen att reserverade dagar bör införas också för föräldrapenning på grundnivå (avsnitt 24.3.3).

- ISF instämmer i rekommendationen att höja taket i den tillfälliga föräldrapenningen till samma nivå som i sjukpenningen (avsnitt 24.3.3).
- ISF instämmer i rekommendationen att återställa ersättningsgraden i den offentliga arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen med riktmärket att 80 procent av arbetstagarna har 80 procent ersättningsgrad. Motivera avsteg i de årliga budgetdokumenten (avsnitt 25.3.1).
- ISF instämmer i rekommendationen att den försäkrade inkomsten i både arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen beräknas till den genomsnittliga arbetsinkomsten under en intjänandeperiod, vars längd får fastställas i särskild utredning. Vid en förändring av beräkningsgrunden är det ett krav att försäkringen inte blir mindre generös än den för närvarande är (avsnitt 25.3.1).
- ISF instämmer i rekommendationen att ersätta arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen med en tröskelnivå baserad på månadsinkomster. Den försäkrade inkomsten beräknas i stället till den genomsnittliga månadsinkomsten under en intjänandeperiod, vars längd får utredas särskilt. Tröskelnivån avseende månadsinkomst bör sättas på en sådan nivå att de personer som i dag uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen inte riskerar att exkluderas från försäkringsskyddet (avsnitt 25.3.1).
- ISF instämmer inte i rekommendationen att fördjupade utredningar med arbetsförmågebedömning görs som huvudregel obligatoriska inför 90- respektive 180-dagarsprövningen. Samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kring långa sjukfall bör utvecklas och intensifieras. Alternativt åläggs Försäkringskassan att komplettera sin egen kompetens med expertis från arbetsmarknadsområdet (avsnitt 25.3.2).
- ISF instämmer i rekommendationen att harmonisera definitionerna av vilka arbeten som ska anses lämpliga för den försäkrade mellan regelverken för arbetslöshetsförsäkring och sjukpenning (avsnitt 25.3.2).

Utredningens bedömningar:

- ISF delar bedömningen att de ekonomiska incitamenten för beslut om särskilt stöd respektive särskola kan behöva ses över, så att eleverna får adekvat hjälp med sina problem (avsnitt 17.3.2).
- ISF delar bedömningen att ambitionen att stärka den lokala statliga närvaron är god, och att göra detta genom ett ökat antal servicekontor framstår som motiverat. En lokal närvaro är viktig för en myndighet som Arbetsförmedlingen, som bör kunna erbjuda

bokade besök i en regi eller i samverkan med kommunen (avsnitt 21.3).

- ISF delar bedömningen att en förstärkning av barndelen av bostadsbidraget är en effektiv väg att gå för att samtidigt stärka hushållsekonomin och underlätta bostadsförsörjningen för barnfamiljer med låga inkomster (avsnitt 24.3.1).

17 Utbildning och kultur

ISF delar bedömningen att de ekonomiska incitamenten för beslut om särskilt stöd respektive särskola kan behöva ses över, så att eleverna får adekvat hjälp med sina problem (s. 601).

Det är viktigt att placering i särskola baseras på medicinska bedömningar. En granskning av ISF indikerar att kommuner överutnyttjar möjligheterna att placera barn i särskola, med långvariga negativa ekonomiska konsekvenser för de berörda (ISF, *Aktivitetsersättning – Från förlängd skolgång till nedsatt arbetsförmåga*. Rapport 2012:1). I rapporten konstateras att en viss kategori unga ibland på oklara eller felaktiga grunder placeras i särskola och därmed erhåller aktivitetsersättning. Därefter löper de förhöjd risk att bli beroende av bidrag även senare i livet, bland annat beroende på att de läkarutlåtanden om hälsotillstånd som ligger till grund för beslut om aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga uppvisar brister.

En sammanställning av Skolinspektionens granskningar av underlag för placering i särskola för första halvåret 2018 av tidskriften *Specialpedagogik* (*Specialpedagogik* 2/2019, den 26 mars 2019) visar på fortsatta brister. Mot bakgrund av detta är en översyn relevant.

18 Arbetsliv

ISF instämmer i rekommendationen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utreda förutsättningarna för omskolning för den som varit sjukskriven i 180 dagar och som bedöms inte kunna återgå till tidigare arbetsgivare (s. 644).

I och med att sjukförsäkringens regelverk ställer stora krav på omställning vid dag 180 anser vi att det är rimligt att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utreda förutsättningarna för omskolning för de individer som inte kan återgå till sina tidigare arbetsuppgifter. För de individer som av hälsoskäl inte kan återgå till tidigare arbetsuppgifter och som har en utbildningsbakgrund och erfarenheter som inte är efterfrågade på arbetsmarknaden kan rätt utformade omskolningsåtgärder underlätta övergången till ett nytt arbete.

ISF instämmer i rekommendationen att ett skatteavdrag på de sociala avgifterna prövas som ett komplement till den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Subventionen bör följas upp och utvärderas (s. 646).

Det är värt att pröva och utvärdera om ett komplement till den aktiva arbetsmarknadspolitiken i form av en skattereduktion på de sociala avgifterna kan leda till en ökad arbetskraftsefterfrågan på individer som tillhör grupper med en svag position på arbetsmarknaden. Exempelvis är övergången från skola till arbetsliv för många unga en stor och ibland svår omställning. Detta gäller särskilt för unga som inte har klarat skolan och i synnerhet för unga med funktionsnedsättning (IFAU, *En förlorad generation?* Rapport 2016:1, s. 19).

Av en nyligen publicerad granskning av ISF (ISF, *Avslag på ansökan om aktivitetsersättning*. Rapport 2021:2) som studerar hur det går för unga som ansökt om aktivitetsersättning men inte beviljats detta framgår att många i gruppen hamnar i en ekonomiskt utsatt situation och att de ofta står utan arbete och studier flera år efter att de fått avslag på sin ansökan. Det är ett oroande resultat som tyder på att gruppen har betydande svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Uppföljningen visar att subventionerade anställningar genom Arbetsförmedlingen är viktiga för dessa unga. Det talar för att det kan krävas ökade satsningar på den här typen av åtgärder för att öka dessa ungdomars möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Som alltid finns det en risk att skattereduktionen tränger ut andra jobb som annars skulle kommit till stånd.

Gruppen med svag position på arbetsmarknaden är otydligt formulerad och det är viktigt att den tänkta skattereduktionen verkligen kommer de med sämst förutsättningar till del. Skulle de subventionerade anställningarna konkurrera ut andra anställningar, innebär det i bästa fall endast en omfördelning av arbetslöshet/utanförskap från gruppen med svag position till grupper med en starkare position, vilket är mindre allvarligt (IFAU, *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet*. Rapport 2011:7; IFAU, *Leder nystartsjobb till högre sysselsättning?* Rapport 2012:6).

19 Mottagande och integration

ISF instämmer i rekommendationen att myndigheter ska informera om möjligheten för föräldralediga nyanlända invandrare att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstaniivå. Informationen ska även ingå i den samhällsorientering som i dag lämnas inom etableringsprogrammet och föreslås ges till asylsökande (s. 685).

ISF har tidigare funnit att utrikesfödda föräldrar har sämre kunskap om föräldrapenningen vilket motiverar ett särskilt uppdrag om att myndigheter

ska informera nyanlända om denna möjlighet (ISF, *Vad vet föräldrar om föräldrapenningen?* Rapport 2020:3). Vidare ser ISF positivt på att bättre kunskap bland nyanlända föräldrar om föräldrapenningen skulle bidra till ökad jämställdhet och jämlikhet i systemet, genom att påskynda nyanlända mammors etableringsprocess.

ISF instämmer i rekommendationen att se över hur myndigheter kan kontakta utrikes födda kvinnor så att de behåller respektive återupprättar kontakt med arbetsmarknaden vid olika strategiska tillfällen såsom exempelvis en tid efter att man lämnat etableringsprogrammet, respektive inför en avslutad föräldraledighet (s. 687).

En stor andel av utrikes födda kvinnor står långt från eller helt utanför arbetsmarknaden. Därför är åtgärder riktade till gruppen extra viktiga för att nå jämställdhet.

ISF tillstyrker förslaget att regeringen bör tillsätta en utredning om hur etableringsersättning och etableringstillägg bäst bör utformas för att det ska bli lika lönsamt för båda nyanlända makarna i ett hushåll att ta ett arbete. En utgångspunkt bör också vara att den sammantagna ersättningen för alla slags hushåll ska vara högre än riksnormen för försörjningsstöd (s. 680).

Kunskapsläget kring etableringsersättning och etableringstillägget är idag begränsat och behöver förbättras. Incitamenten i förmånerna är komplicerade och kan bidra till sämre jämställdhet. Med nuvarande etableringsersättning blir det ekonomiska utbytet av arbete högre för den första av de nyanlända makarna som börjar arbeta, och det är oftare en kvinna som är i situationen att en partner redan arbetar (ESO, *Lönar sig arbetet 2.0 – En ESO-rapport med fokus på nyanlända*. Rapport 2018:2). Därför vill ISF poängtera att etableringsersättningen och etableringstilläggets effekter på jämställdheten är särskilt viktiga att studera.

20 Bostäder och grannskap

ISF tillstyrker förslaget att initiera en utredning för att fastställa i vilken utsträckning bostadsbidrag inte godkänns som inkomst bland fastighetsbolagen (s. 761).

Det är viktigt att de styrmedel som används är ändamålsenliga och effektiva. Huruvida bostadsbidraget godkänns som inkomst av fastighetsbolag är inte studerat och därför vet vi inte om bostadsbidraget fungerar ändamålsenligt i sin nuvarande utformning. Därför anser ISF att det är viktigt att tillsätta en utredning för att studera det.

21 Regionala frågor

ISF delar bedömningen att ambitionen att stärka den lokala statliga närvaron är god, och att göra detta genom ett ökat antal servicekontor framstår som motiverat. En lokal närvaro är viktig för en myndighet som Arbetsförmedlingen, som bör kunna erbjuda bokade besök i egen regi eller i samverkan med kommunen (s.778).

Tillgång till service är viktigt för att upprätthålla den statliga legitimiteten och för att minska skillnaderna mellan stad, landsbygd och glesbygd. ISF har tidigare studerat behovet av olika kommunikationsvägar till statliga myndigheter och fann att det fortsatt finns ett behov av lokala kontor. Dagens form av lokala servicekontor lider av begränsningar, exempelvis kan servicekontor när det gäller Pensionsmyndighetens förmåner endast ge hjälp och information, de kan inte ge pensionsprognoser för odigitala besökare och de kan inte handlägga och besluta i pensionstagarnas ärenden (ISF, *Digitala myndigheter och odigitala medborgare*. Rapport 2020:8). ISF menar därför att behovet är större än bara en god statlig närvaro. Det är även viktigt att utveckla servicen så den blir fullgod.

I granskningen identifierar ISF att det idag sker en digitalisering som kan leda till absoluta och relativa försämringar för odigitala medborgare. Det gör den statliga närvaron extra viktig. Samtidigt bör fokuset inte begränsas till den statliga närvaron utan även andra kommunikationsvägar behöver förbättras, såsom telefonkontakter.

24 Transfereringar – barn och familj

ISF tillstyrker förslaget att för att synliggöra konsekvenserna av genomförd eller utebliven uppräknings av transfereringarna bör budgetlagen kompletteras med ett krav på att budgetdokumenten ska innehålla en stående redovisning av vilka justeringar som har gjorts i transfereringssystemen i relation till den utveckling som skulle gälla vid full följsamhet gentemot reallönerna (s. 843).

Det är viktigt att synliggöra konsekvenserna av uteblivna uppräknings av transfereringarna, dels på inkomstfördelningen i sin helhet, dels specifikt för utvecklingen av disponibel inkomst bland låginkomsttagare. En försvagad inkomstbortfallsprincip och en urholkning av transfereringarna riskerar att minska legitimiteten och tilltron till socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringen.

ISF delar bedömningen att en förstärkning av barndelen av bostadsbidraget är en effektiv väg att gå för att stärka hushållsekonomin och underlätta bostadsförsörjningen för barnfamiljer med låga inkomster (s. 844).

Bostadsbidraget är ett inkomstprövat bidrag som riktar sig specifikt till resurssvaga barnfamiljer. En höjning av bostadsbidraget utgör därmed sannolikt en träffsäker insats för att stärka ekonomin bland dessa hushåll.

Riksrevisionens granskningsrapport *Bostadsbidraget – Ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv* (RiR 2017:9) visar att de tidigare höjningarna av bostadsbidraget åren 2012 och 2014 var fördelningspolitiskt träffsäkra eftersom de i huvudsak kom hushåll med de lägsta inkomsterna till del.

Barndelen i bostadsbidraget har höjts under senare år, men har tidigare varit oförändrat under långa perioder. Även inkomstgränserna för bidraget har fram till 2017 varit oförändrade sedan början av 1990-talet. Detta har lett till att värdet av bostadsbidraget stegvis har urholkats och att antalet ensamstående hushåll med barn som har rätt till bostadsbidrag successivt har minskat (ISF, *Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna sedan 1990-talet*. Rapport 2014:4; Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror* 2019).

Behovsprövade bidrag riskerar att ge svagare incitament till arbete och sådana effekter bör beaktas. Tidigare forskning har visat att en ökning av bostadsbidraget kan minska drivkrafterna för arbete (ISF, *Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystemet*. Rapport 2012:6; IFAU, *Hur känslig är gifta kvinnors sysselsättning för förändring i skatte- och bidragssystemet?* Rapport 2016:2).

ISF tillstyrker förslaget att samlat utreda hur graviditet hanteras i socialförsäkringen (s. 849).

Det finns starka skäl för att frågor kring hanteringen av graviditet och graviditetskomplikationer i socialförsäkringen bör utredas grundligt. ISF har i två tidigare granskningar påvisat att det kan ifrågasättas om graviditetspenning utgör ett tillräckligt stöd för de kvinnor som har nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet och att det finns en gränsdragningsproblematik mellan de olika ersättningarna vid graviditet (ISF, *Graviditetspenning och sjukskrivning vid graviditet*. Rapport 2011:16; ISF, *Tillämpningen av lagstiftningen om graviditetspenning*. Rapport 2014:25). Det är omständigheter som kan motivera en översyn av lagstiftningen. En sådan översyn kan också motiveras av att nedsättningen av kvinnans arbetsförmåga bedöms på ett alltför restriktivt sätt när det gäller de fysiska påfrestningar som arbetsuppgifterna och kvinnans särskilda besvär innebär. I samband med en sådan översyn är det viktigt att noga utreda vilka påfrestningar som riskerar kvinnans hälsa.

ISF instämmer i rekommendationen att fler föräldrapenningdagar reserveras för varje förälder (s. 858).

Vi vill lyfta fram några viktiga aspekter att beakta vid beslut i frågan.

ISF har tidigare visat att införandet av reserverade dagar har haft en positiv effekt på det jämställda uttaget av föräldrapenning mellan män och kvinnor (ISF, *Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen*. Rapport 2012:4; ISF, *Effekter på jämställdhet av reformer i*

föräldrapenning. Rapport 2013:17). Om målet med reformen är att bidra till ett mer jämställt uttag föräldrapenningen anser ISF därför att det är troligt att ytterligare reserverade månader kommer att bidra till detta genom att öka det genomsnittliga uttaget bland män. Samtidigt hade införandet av den andra och tredje reserverade månaden ingen effekt bland män som innan de reserverade månaderna infördes hade ett lågt uttag av föräldrapenning (Försäkringskassan, *Socialförsäkringsrapport* 2019:2; ISF 2012:4). ISF menar därför att det inte är säkert att ytterligare reserverad tid kommer att påverka uttaget för den grupp av pappor som endast utnyttjar en begränsad del av de reserverade dagarna.

Vi är samtidigt tveksamma till träffsäkerheten av rekommendationen som en strategi för att bidra till en jämnare fördelning mellan män och kvinnor av den faktiska *föräldraledigheten*. Det vill säga tiden som en förälder de facto är hemma med sitt barn oavsett om föräldern tar ut föräldrapenning eller är obetalt ledig i enlighet med föräldraledighetslagen (1995:58). Införandet av den tredje reserverade månaden minskade kvinnors genomsnittliga föräldraledighet lite grann, vilket bidrog till en något mer jämställd fördelning av den totala föräldraledigheten i genomsnitt (Försäkringskassan, *Jämställd föräldraförsäkring, utvärdering av de reserverade månaderna i föräldraförsäkringen*. Socialförsäkringsrapport, 2019:2). Det saknas dock kunskap kring hur pappamånaderna påverkade föräldraledigheten bland olika samhällsgrupper. Tidigare studier har också visat att kvinnor i genomsnitt är föräldralediga sex månader utan ersättning från föräldrapenningen (Försäkringskassan 2013, *Ojämställd arbetsbörda – Föräldraledighetens betydelse för fördelning av betalt och obetalt arbete*, Socialförsäkringsrapport 2013:9). Reformen där ytterligare dagar reserveras utan att det samtidigt görs en förändring av rätten till ledighet riskerar därmed både att bli mindre träffsäkra och att bidra till sämre ekonomiska förutsättningar för den som är hemma länge utan ekonomisk ersättning från föräldrapenningen.

Att ytterligare reservera tid utan att samtidigt också förändra rätten till obetald föräldraledighet skulle också kunna förstärka de skillnader mellan olika inkomstgrupper i användande av föräldrapenning och föräldraledighet som redan finns idag. Som visats tidigare (ISF, *Föräldrapenning och föräldraledighet, mått på olika aspekter av föräldraledighet*. Rapport 2013:13) har inkomst stor betydelse för intensiteten i användandet av föräldrapenningen. Föräldrar med högre inkomster har ett mindre intensivt användande av föräldrapenningdagar jämfört med föräldrar med relativt lägre inkomster. Om ytterligare reserverade dagar införs samtidigt som rätten till ledighet genom föräldraledighetslagen fortsätter att vara utformad som den är idag riskerar det att förstärka dessa skillnader. Tiden som barn kan vara hemma tillsammans med sina föräldrar kan därmed komma att variera mycket beroende på familjens ekonomiska situation. ISF menar därför att relationen mellan betalt föräldrapenninganvändande och obetald föräldraledighet efter de olika reformerna och bland olika grupper av föräldrar bör studeras vidare.

ISF instämmer i rekommendationen att merparten av föräldrapenningdagarna ska tas ut innan barnet fyller 3 år, varefter föräldrarna tilldelas 10 föräldrapenningdagar per barn och år till och med barnet fyller 10 år (s.858).

Vi vill lyfta fram några viktiga aspekter att beakta vid beslut i frågan.

ISF noterar att tidigare införande av en tidsgräns för uttaget av föräldrapenning innan barnet fyllt 4 år bidrog till att föräldrar ökade sitt uttag av föräldrapenning under de första åren. Reformen bidrog samtidigt till ett något mer jämställt uttag av sjukpenninggrundande föräldrapenningdagar. Effekten drevs av att pappor ökade sitt uttag av föräldrapenningdagar mer i förhållande till mammor (ISF, *Ökat uttag av dagar med föräldrapenning*. Rapport 2020:4). Om avsikten med att införandet av tidsgränser är att bidra till ett mer jämställt uttag av den sjukpenninggrundande föräldrapenningen indikerar de här resultaten att en ytterligare reglering skulle kunna bidra till detta. Samtidigt har ISF tidigare visat att införandet av tidsgränser inte bidrog till ett mer jämställt uttag av lägstanivådagar, utan att kvinnor snarare ökade uttaget av lägstanivådagar efter införandet (ISF 2020:4). Uttag av lägstanivådagar bör beaktas i samband med att effekten av ytterligare tidsgränser utvärderas (i den mån de inte helt tas bort i enlighet med vad utredningen också rekommenderar) eftersom ett uttag av lägstanivådagar har betydande negativa ekonomiska konsekvenser för den som använder dem.

Sett från ett arbetsmarknadsperspektiv indikerar tidigare forskningsresultat att införandet av tidsgränser i föräldrapenninguttaget bidrar positivt till arbetsmarknadsutfall bland kvinnor. Kvinnor som koncentrerar sin föräldraledighet tidigt efter födseln tjänar mer jämfört med de kvinnor som sprider ut sin ledighet över tid (IFAU, *Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige*. Rapport 2015:1). Det finns därmed anledning att tro att en ny tidsgräns inom föräldrapenningen skulle kunna bidra ytterligare till en sådan utveckling. Samtidigt är det viktigt att understryka att den svenska föräldraförsäkringen syftar till att skapa förutsättningar för föräldrar att kombinera familjeliv och förvärvsarbete. Det har tidigare visats att försäkringen, tillsammans med en utbyggd barnomsorg, utgör en viktig förklaring till det höga arbetsmarknadsdeltagandet för kvinnor i Sverige (IFAU, *Effekter av föräldrapenning på arbetsutbud*. Rapport 2012:22). En ytterligare tidsgräns bidrar samtidigt till en minskad flexibilitet, vilket skulle kunna försvåra för familjer att kombinera arbete och familjeliv. ISF har tidigare visat att det främst är kvinnor med hög inkomst som sparar föräldrapenningdagar till det att barnets blir äldre (ISF 2020:4). En ytterligare tidsgräns i föräldrapenninguttaget bidrar därmed troligen främst till mindre obetald ledighet bland framför allt högutbildade kvinnor.

ISF instämmer i rekommendationen att lägstanivådagarna avskaffas (s. 858).

Lägstanivådagarna ger en ersättning som är oberoende av tidigare inkomster och följer därmed inte inkomstbortfallsprincipen. Givet att män i

genomsnitt har högre inkomster än kvinnor (Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Ekonomisk jämställdhet. Bilaga 3), innebär detta att kostnaden för att använda lägstanivådagarna, i form av utebliven inkomst, ofta är högre för män än för kvinnor. Detta kan också påverka mäns incitament att använda lägstanivådagarna. Lägstanivådagarna riskerar således att bidra till ett mindre jämställt nyttjande av föräldraförsäkringen. ISF anser att ersättningar som kan anses bidra till ett mindre jämställt uttag av föräldraförsäkringen bör avskaffas.

ISF instämmer också i utredningens resonemang kring att endast de familjer med sådan ekonomisk standard som tillåter ett inkomstbortfall har möjlighet att nyttja lägstanivådagarna. Därmed är lägstanivådagarna i praktiken inte möjliga att nyttja för alla, vilket riskerar att skapa ojämlikheter i socialförsäkringssystemet.

ISF instämmer i rekommendationen att snabbhetspremien tas bort (s. 858).

Snabbhetspremien kan utgöra ett incitament för kvinnor att inte återgå i heltidsarbete mellan graviditeter, vilket i sin tur kan leda till en minskad anknytning till arbetsmarknaden. Detta utgör starka skäl till att premien bör tas bort.

Tidigare forskning visar att frånvaro från arbetsmarknaden till följd av exempelvis föräldraledighet får negativa konsekvenser för den långsiktiga löne- och inkomstutvecklingen bland kvinnor (Angelov N., m.fl., *Parenthood and the Gender Gap in Pay. Journal of Labor Economics* 2016;34:3). Särskilt stor blir effekten om föräldraledigheten sprids över tid (IFAU 2015:1) eller blir sammanhängande, exempelvis till följd av att syskon föds med korta intervall. Korta födelseintervall har en negativ inverkan på förvärvsinkomster och löneutvecklingen bland kvinnor (IFAU, *Sen familjebildning, täta födelseintervall och kvinnors inkomster*. Rapport 2014:16). Snabbhetspremien ledde till en förkortning av födelseintervallen bland föräldrar som omfattades av reformen. Dessutom bidrog snabbhetspremien till att kvinnor tog ut fler föräldrapenningdagar, medan mäns uttag minskade (IFAU, *Snabbhetspremien, Högre föräldrapenning för kvinnor ger mindre jämställt uttag*. Rapport 2019:2). Sammantaget anser ISF därmed att snabbhetspremien troligen hade negativa effekter på kvinnors arbetsmarknadsanknytning och förvärvsinkomster.

Men ISF vill också framhålla att i de fall borttagandet av snabbhetspremien inte leder till att kvinnor återgår i heltidsarbete mellan graviditeterna kommer reformen sannolikt i stället att få negativa ekonomiska konsekvenser. Kvinnor kommer då att få en lägre sjukpenninggrundande inkomst i samband med det andra barnet än med snabbhetspremien som skyddar den sjukpenninggrundande inkomsten trots deltidsarbete mellan graviditeterna. I sådana situationer utgör snabbhetspremien en inkomsttrygghet. Samtidigt tar kvinnor ett större ansvar för hemmet och familjen jämfört med männen (Försäkringskassan 2013:9; SOU 2015:86, *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*; SOU

2015:50, *Hela lönen, hela tiden – utmaningar för ett jämställt arbetsliv*; SOU 2017:101, *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen*).

I de fall borttagandet av snabbhetspremien leder till att kvinnor, av ekonomiska skäl, återgår till heltidsarbete mellan graviditeter riskerar kombinationen av heltidsarbete och obetalt hem- och omsorgsarbetet att leda till en ökad (dubbel) arbetsbörda för kvinnor. Den dubbla bördan av att kombinera arbete och familjeliv påverkar kvinnors hälsa senare i livet (IFAU, *Arbete, familj och kvinnors hälsa senare i livet*. Rapport 2020:8). Borttagandet av snabbhetspremien kan i detta fall leda till försämrade möjligheter för kvinnor att kombinera familj och karriär.

ISF instämmer i rekommendationen att reserverade dagar bör införas också för föräldrapenning på grundnivå (s. 859).

Att även dagar med föräldrapenning på grundnivå omfattas av reglerna om reserverade dagar är ett klagörande av den gällande lagtexten och samtidigt en förenkling av regelverket. Förändringen ger därmed mer enhetliga och förutsebara regler, vilket ISF menar är positivt både för de medborgare som omfattas av regelverket och för Försäkringskassan som ska tillämpa det. Att även dagar på grundnivå är reserverade är också i linje med regeringens och riksdagens jämställdhetspolitiska mål om en jämställd fördelning av betalt och obetalt arbete.

ISF instämmer i rekommendationen att höja taket i den tillfälliga föräldrapenningen till samma nivå som i sjukpenningen (s. 860).

ISF understryker betydelsen av en enhetlig försäkring som gör det enkelt för hushållen att fatta informerade beslut. Inkomsteffekten blir relativt låg på marginalen, men påverkar ett stort antal hushåll. Ekonomiska incitament har visat sig ha betydelse för fördelningen av tillfällig föräldrapenning mellan föräldrar (IFAU, *Hur påverkar ekonomiska incitament och könsnormer fördelningen av barnomsorg mellan föräldrar?* Rapport 2019:13). Resultaten indikerar att en ökning av inkomsttaket i tillfällig föräldrapenning troligtvis kan komma att påverka fördelningen mellan föräldrar. Givet att pappor i genomsnitt har en högre förvärvsinkomst jämfört med kvinnor (Prop. 2017/18:1), skulle ett höjt tak potentiellt kunna leda till ett ökat uttag av tillfällig föräldrapenning bland pappor.

25 Arbetsrelaterade trygghetssystem

ISF instämmer i rekommendationen att återställa ersättningsgraden i den offentliga arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen med riktmärket att 80 procent av arbetstagarna har 80 procents ersättningsgrad. Motivera avsteg i de årliga budgetdokumenten (s. 873).

Det är viktigt att inkomstbortfallsprincipen upprätthålls i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. En växande andel av de sysselsatta har inkomster över ersättningstaken vilket riskerar att minska tilltron för arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Utvecklingen under de senaste decennierna visar att det svenska sjukförsäkringssystemet glider bort från en inkomstbortfallsförsäkring mot ett grundtrygghetssystem. I arbetslöshetsförsäkringen, där ersättningar inte har indexerats eller höjts på över tio år, har ett grundtrygghetssystem redan etablerats (ISF, *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner*. Rapport 2014:4 s. 10).

De offentliga försäkringarna täcker en allt mindre andel av inkomstbortfallet vid sjukdom eller arbetslöshet. Kompletterande ersättningar från privata eller kollektivavtalade försäkringar har därför blivit vanligare och betydelsen av dessa har ökat för individerna. Kompletterande försäkringar ökar komplexiteten i systemet och kan innebära kostnader för de förvärvsarbetande. Dessutom är de inte tillgängliga för alla. Behovet av kompletterande försäkringar för en växande andel av sysselsatta som har inkomster över ersättningstaken riskerar också att minska tilltron för socialförsäkringssystemet (ISF 2014:4, s.10).

Inkomstbortfallsprincipen är grunden i den svenska socialförsäkringen. ISF tar inte ställning till exakta ersättningsnivåer, men delar synen att det är viktigt att inkomstbortfallsprincipen upprätthålls och att förmånersättningar inom försäkringarna följer pris- och inkomstutvecklingen. ISF stöder därmed även den parlamentariska socialförsäkringsutredningen *Mer trygghet och bättre försäkring* (SOU 2015:21) som framhåller att inkomstbortfallsprincipen ska gälla inom socialförsäkringen.

ISF instämmer i rekommendationen att den försäkrade inkomsten i både arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen beräknas till den genomsnittliga arbetsinkomsten under en intjänandeperiod, vars längd får fastställas i särskild utredning. Vid en förändring av beräkningsgrunden är det ett krav att försäkringen inte blir mindre generös än den för närvarande är (s. 877).

ISF har i tidigare remissvar, till den parlamentariska socialförsäkringsutredningens slutbetänkande SOU 2015:21 och *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2020:37), tillstyrkt en övergång till en ersättningsgrundande inkomst som baseras på historiska arbetsinkomster (månadsuppgifter). Vi bedömer visserligen att det kan finnas problem med införandet men tror att fördelarna överväger för en sådan lösning.

Vi delar uppfattningen att en ersättningsgrundande inkomst som baseras på historiska månadsuppgifter gör det möjligt att förenkla och automatisera beräkningarna, minskar behovet av kontroller av SGI och särlagstiftning för företagare och kombinatorer. En effektiviserad handläggning och kortare handläggningstider leder inte bara till minskade administrativa kostnader

utan stärker såväl socialförsäkringen som arbetslöshetsförsäkringen, ökar tilliten till dessa samtidigt som den stärker arbetslöshetsförsäkringen i dess centrala roll som stabiliseringsekonomiskt verktyg vid konjunkturedgångar, ekonomiska chocker eller kriser.

En ersättningsgrundande inkomst ökar försäkringsmässigheten, rättssäkerheten för den enskilde, sannolikheten för att fler individer hamnar i rätt försäkring och minskar därmed risken för felaktiga utbetalningar.

ISF tillstyrker förslaget att utreda konsekvenserna av att avskaffa grundbeloppet och införa ett lägstabelopp i en arbetsinkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring för arbets sökande som uppfyller de villkor på sökbeteende som framgår av lagen om arbetslöshetsförsäkringen. Beloppet bör vara högre än riksnormen i försörjningsstödet för att skapa drivkrafter för arbete (s. 880).

Införandet av ett lägstabelopp motsvarande det som finns i sjukförsäkringen ökar försäkringsmässigheten och kan förväntas motverka individuella drivkrafter för individer som riskerar att bli arbetslösa att i stället försöka bli sjukskrivna.

ISF instämmer i rekommendationen att ersätta arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen med en tröskelnivå baserad på månadsinkomster. Den försäkrade inkomsten beräknas i stället till den genomsnittliga månadsinkomsten under en intjänandeperiod, vars längd får utredas särskilt. Tröskelnivån avseende månadsinkomst bör sättas på en sådan nivå att de personer som i dag uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen inte riskerar att exkluderas från försäkringsskyddet (s. 882).

ISF har i tidigare remissvar, bland annat till SOU 2015:21 och SOU 2020:37, tillstyrkt en övergång till en ersättningsgrundande inkomst för såväl arbetslöshetsförsäkringen som för de inkomstbaserade förmånerna i socialförsäkringen.

Vi delar uppfattningen att en olägenhet med arbetsvillkoret och kravet om att den försäkrade ska bevisa sin rätt till ersättning kan bli problematisk vid arbetsplatsnedläggningar och konkurser, då det i dessa fall kan bli svårt att få tag på en arbetsgivare. Likaså kan den arbetade tiden vara svår att bevisa för den som varit långtidssjukskriven och nekats fortsatt sjukpenning. Även om sjukskrivningstiden är överhoppningsbar och ger rätt till att återknyta till tidigare arbetsgivare blir detta svårare ju längre individen varit sjukskriven. Det kan finnas uppenbara svårigheter att finna en arbetsgivare som kan intyga hur ens arbetstid var förlagd för flera år sedan och i synnerhet i branscher som präglas av konkurser och ägarbyten. En beräkningsmodell för ersättningen som inte baseras på arbetstid utan på upparbetad inkomst eliminerar dessa osäkerheter.

Samtidigt är det en effektiv åtgärd för att stärka jämlikheten i samhället genom att stödja de med låg deltid eller de med upprepade tillfälliga anställningar.

ISF instämmer inte i rekommendationen att fördjupade utredningar med arbetsförmågebedömning görs som huvudregel obligatoriska inför 90- respektive 180-dagarsprövningen. Samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kring långa sjukfall bör utvecklas och intensifieras. Alternativt åläggs Försäkringskassan att komplettera sin egen kompetens med expertis från arbetsmarknadsområdet (s. 888).

Vi anser inte att det är möjligt och inte heller önskvärt med en obligatorisk fördjupad arbetsförmågebedömning vid 90- respektive 180-dagarsprövningen. Intentionen med rekommendationen är att fördjupade utredningar med arbetsförmågebedömning ska utföras av Arbetsförmedlingen som enligt kommissionen är den myndighet som har kompetensen att screena individens arbetsförmåga mot arbetsmarknadens krav. Mot bakgrund av det antal sjukskrivna ett sådant obligatorium skulle omfatta så anser vi att rekommendation kan komma att kräva orimligt stora resurser från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården.

I många fall råder inte någon oklarhet om arbetsförmågan och fördjupade utredningar för samtliga sjukskrivna som närmar sig dag 90 eller dag 180 kan vara direkt kontraproduktivt. Däremot anser ISF att det vore önskvärt med fler fördjupade utredningar av arbetsförmågan vid dag 180 i de fall där det finns en osäkerhet om arbetsförmågan och individerna riskerar att få avslag på sin ansökan om sjukpenning.

Vi menar att hur mycket ett ärende behöver utredas beror på hur komplext det enskilda ärendet är och vilken bedömningsgrund det ska avgöras mot. ISF menar dessutom att det kan vara vanskligt att ställa allmänna krav på att Försäkringskassan ska utreda mer utan att samtidigt analysera hur det påverkar kravet om en effektiv handläggning.

ISF är positivt inställda till en intensifierad samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kring långa sjukfall. Dels när det gäller att tillgodose rehabiliteringsbehov hos den sjukskrivne, dels där de försäkrade nekas fortsatt ersättning.

ISF instämmer i rekommendationen att harmonisera definitionerna av vilka arbeten som ska anses lämpliga för den försäkrade mellan regelverken för arbetslöshetsförsäkring och sjukpenning (s. 889).

ISF anser dock att det finns en risk att andra faktorer än rent medicinska kan komma att påverka definitionerna för lämpliga arbeten.

Sjukförsäkringen har som målsättning att den som är sjukskriven ska erbjudas förutsättningar för att kunna återinträda på arbetsmarknaden så att den enskildes arbetsförmåga kan tillvaratas. Och precis som i arbetslöshetsförsäkringen har lagstiftaren ställt krav på omställning till arbete i sjukpenningförmånen, kraven kvarstår så länge sjukfallet pågår.

En tydligare definition av statens krav på den försäkrade minskar risken för att individer som bedöms vara för sjuka i det ena systemet och för friska i det andra systemet hänvisas till att bli försörjda av respektive eller av försörjningsstöd, trots att de kan ha en arbetsförmåga.

Ett steg i rätt riktning är förslaget från utredningen *En trygg sjukförsäkring med människa i centrum* (SOU 2020:6) om att ersätta ett "normalt förekommande arbete" med ett "normalt angivet förekommande arbete" vid prövning av arbetsförmågan. Med angivet normalt förekommande arbete avses normalt förekommande arbeten som ingår i en yrkesgrupp enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). ISF tillstyrkte utredningens förslag i sitt remissvar men ansåg att delar av det behövde förtydligas. ISF föreslog en alternativ formulering då myndigheten tror att begreppet "angivet förvärvsarbete" av de allra flesta försäkrade personer tolkas som ett konkret arbete. Det kan skapa förväntningar på att ett specifikt arbete ska formuleras i ett avslagsbeslut. ISF föreslog därför en alternativ formulering i 27 kap. 48 § första stycket socialförsäkringsbalken skulle kunna vara: "... *sådan angiven yrkesgrupp som består av förvärvsarbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden*".

En central aspekt i SSYK är kvalifikationsnivåerna. Nivåerna utgår från utbildning som är normal för yrket. Idag är det möjligt att använda referensmaterialet utan hänsyn till utbildningsbakgrund. ISF menar att det är viktigt att utbildning inte beaktas, direkt eller indirekt, när SSYK ska användas för det angivna förvärvsarbetet eftersom det vore att kringgå principen att arbetsförmåga bara får bedömas utifrån medicinska faktorer. ISF anser även att det bör tydliggöras i Arbetsförmedlingens uppdrag att utveckla ett stöd för utpekande av yrkesgrupper. Stödet ska bygga på referensmaterialets konstruktion såsom det är utformat idag.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Ann-Christin Jans har varit föredragande. I beredningen har också utredarna Carolin Sjöholm och Simon Schönbeck deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson, enhetscheferna Ola Leijon och Pererik Bengtsson, tf. enhetschefen Sofie Cedstrand och administrativa chefen Annika Stegarp Perman deltagit.

Eva-Lo Ighe