

En sjukförsäkring anpassad efter individen, slutbetänkandet SOU 2020:26

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ser ett behov av att utreda behovsanställdas sjukförsäkringsskydd ytterligare, i syfte att stärka det. Förbundet avstyrker dock slutbetänkandets förslag om utökade möjligheter för behovsanställda att få sin arbetsförmåga bedömd mot en behovsanställning om det kan antas att hen skulle ha arbetat om hen inte varit sjuk.
- SKR tillstyrker utredningens förslag att Försäkringskassan ska kunna bevilja partiell sjukpenning vid en ojämn förläggning av arbetstiden över en vecka.
- SKR tillstyrker utredningens förslag om att Försäkringskassan, i samverkan med hälso- och sjukvården och arbetsgivaren, utreder om individens kvarvarande arbetsförmåga kan tillvaratas genom en mer flexibel prövning.

Anpassning av försäkringsskyddet för personer med behovsanställningar

Verksamheten i kommuner och regioner behöver, i större utsträckning än arbetsmarknaden i övrigt, bemanning årets alla dagar, och i vissa fall dygnet runt.

Sektorn är ytterst ansvarig för att upprätthålla kvalitén bl. a. inom verksamheter som bedriver vård, omsorg, skola, förskola och räddningstjänst. Dessa verksamheter måste bemannas med kompetent personal. När ordinarie personal är sjuka, studielediga och föräldralediga måste de ersättas med vikarier. Verksamheten kan inte stänga med hänvisning till personalbrist.

Kommuners och regioners rekryteringsbehov inom vården, skolan och omsorgen behöver mötas med attraktiva anställningar. En viktig del i detta är att kunna erbjuda tillsvidareanställning, vilket i högre grad borgar för kvalitet och kontinuitet i verksamheterna. Målet är att andelen tidsbegränsade anställningar ska minska, men det är inte möjligt att klara all bemanning utan tidsbegränsat anställda. Dessa behövs vid tillfällig frånvaro eller tillfälligt ökade behov för att klara av verksamheten.

Förslag om utökat försäkringsskydd vid sjukdom för behovsanställda

Allmänt

SKR instämmer i delar av utredningens bild av ett otydligt, svårförståeligt och bristande försäkringsskydd för behovsanställda. Samtidigt är gruppen *behovsanställda* svår att definiera, vilket sannolikt är en delförklaring till svårigheterna att tillämpa sjukförsäkringen för denna grupp. Som behovsanställd befinner sig individen i gränslandet mellan anställd och arbetslös, och frågan om vilket socialförsäkringssystem som ska tillämpas är inte enkel att besvara.

Utredaren konstaterar att frågan om vilka anställningsformer som är önskvärda på arbetsmarknaden faller utanför utredningens uppdrag. Samtidigt ser utredaren att en konsekvens av ett förstärkt försäkringsskydd kan vara att fler söker sig till behovsanställning. Rekryteringsbehovet inom kommun- och regionsektorn är stort och arbetsgivarna behöver fler tillsvidareanställda medarbetare som arbetar heltid.

SKR:s rådgivning till sektorns arbetsgivare vid sjukdom hos behovsanställd personal är att arbetsgivaren ska, för det fall att det föreligger inbokade arbetspass och individen kvalificerar sig för sjuklön enligt sjuklönelagen, betala sjuklön för de dagar hen skulle ha arbetat. Avgörande är med andra ord om arbetsgivaren och individen kommit överens om en planering för en viss tid. I dessa fall hanteras sjukfrånvaron vid behovsanställning på samma sätt som sjukfrånvaro vid en tillsvidareanställning.

Bedömning av arbetsförmåga

En av huvudprinciperna inom sjukförsäkringen är att arbetsförmågan ska bedömas mot ett visst arbete, fram till dag 180 i rehabiliteringskedjan. Utredningens förslag innebär att denna princip ska frångås, eftersom en behovsanställning kännetecknas av att det inte föreligger något anställningsförhållande mellan de tillfällen som individen är i arbete.

Utredaren föreslår att Försäkringskassan ska göra en helhetsbedömning av om individen *kan antas* ha arbetat om hen inte hade insjuknat. I så fall ska bedömningen av arbetsförmågan ske i förhållande till en eller flera behovsanställningar som individen tidigare haft. SKR är tveksam till att sjukförsäkringen ska hanteras *som om* det föreligger ett anställningsförhållande mellan individen och arbetsgivaren när det faktiskt inte föreligger något anställningsförhållande emellan arbetstillfällena. Därutöver medför det även svårigheter i bedömningen av arbetsförmåga för den sjukskrivande läkaren.

SKR:s uppfattning är att det inte är rimligt att ge arbetsgivare ett rehabiliteringsansvar för denna grupp. Rehabiliteringsarbete är något som sker fortlöpande under en längre

tid och kräver systematik och planering. Det är svårt att ta detta ansvar för en person som är inne och arbetar vid enstaka tillfällen. Tilläggas bör att det också är osäkert om det blir fler anställningar. För visstidsanställningar som löper under en period kan SKR däremot konstatera att rehabiliteringsansvaret går att utöva.

Beviskrav

För att arbetsförmågan ska kunna bedömas mot en behovsanställning krävs det, enligt förslaget, att det *kan antas* att individen skulle ha arbetat om hen inte varit sjuk. Individen behöver inte styrka att hen skulle arbetat om hen inte insjuknat, utan det är tillräckligt med ett lägre beviskrav, ”det måste göras troligt att den försäkrade skulle ha arbetat”.¹ Enligt förslaget ska då Försäkringskassan i en helhetsbedömning utreda hur individen arbetat under de tre närmast föregående månaderna, vilket innebär att arbetsgivaren behöver kontaktas. Bedömning av arbetsförmåga i förhållande till behovsanställningen ska, enligt förslaget, ske fram till dag 90 i rehabiliteringskedjan.

SKR befarar att förslaget kan innebära att individer stannar kvar i sjukförsäkringen längre tid än med nuvarande reglering eftersom arbetsförmågan ska bedömas mot en behovsanställning upp till 90 dagar, och först därefter har individen möjlighet att erhålla stödåtgärder från Arbetsförmedlingen. Det blir de facto en inlåsnings effekt för de behovsanställda som istället borde stöttas i en kompetensutveckling i syfte att hitta arbete som fungerar utifrån respektive individs förutsättningar.

Administrativ påverkan

SKR håller inte med om utredarens slutsats att förslagets administrativa påverkan på arbetsgivare blir liten. Slutsatsen bygger på ett räkneexempel där utredaren utgår ifrån att sjukfrånvaron för gruppen behovsanställda kan jämföras med de arbetstagare som har en tillsvidareanställning. SKR kan se behov av ytterligare utredning kring vilka konsekvenser förslaget får för arbetsgivare vad gäller administration.

Förbundet befarar att gruppen behovsanställda typiskt sett i högre omfattning än de tillsvidareanställda har risk för sjukfrånvaro. Utredningen har inte undersökt sjukfrånvaron hos gruppen behovsanställda, utan förutsätter att nivåerna är likvärdiga, vilket SKR menar kan vara ett alltför osäkert antagande.

Kalenderdagsberäknad ersättning

Utredaren föreslår att individen ska erhålla ersättning för alla dagar i veckan oavsett om hen skulle ha arbetat eller inte.

¹ Se sid 156 i ”En sjukförsäkring anpassad för individen”, SOU 2020:26

SKR menar att det är viktigt att principen att sjukförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring upprätthålls.

SKR:s ställningstagande

Sammanfattningsvis konstaterar SKR att ett förslag med innebörd att ge de som, enligt utredarens definition, kan anses tillhöra gruppen behovsanställda ett förstärkt försäkringsskydd för med sig konsekvenser inom såväl arbetsgivarpolitiska som arbetsrättsliga områden. SKR menar att frågan därför behöver utredas ytterligare.

Förbundet avstyrker förslaget som det är utformat i betänkandet.

Förslag om att Försäkringskassan ska kunna bevilja en ojämn reducering av arbetstiden vid partiell sjukpenning

Behov av bättre förutsättningar vid återgång i arbete

SKR har i olika sammanhang framfört behovet av att regelverket tillåter arbetstagare, under en rehabiliteringsperiod där arbetsförmågan successivt trappas upp, att förlägga arbetstiden ojämnt under en arbetsvecka. Nuvarande regelverk kräver att arbetstiden vid partiell sjukskrivning förläggs jämnt över veckans dagar. Försäkringskassan kan, enligt rättspraxis, göra undantag från grundprincipen att arbetsförmågan bedöms dag för dag. Emellertid är ramarna för undantagstillämpningen snäva, och SKR menar att Försäkringskassan inte i tillräcklig omfattning tar hänsyn till de behov och förutsättningar som såväl arbetstagaren som arbetsgivaren kan ha för att ta tillvara arbetsförmågan.

Om lagstiftningen, i enlighet med förslaget, skulle tillåta ett mer flexibelt synsätt vid partiell sjukskrivning skulle arbetstagarens arbetsförmåga kunna tas till vara på ett mer konstruktivt sätt, vilket kan möjliggöra en tidigare och smidigare återgång i arbete. Därför välkomnar SKR betänkandets förslag, där planeringen för återgång i arbete fokuserar på arbetstagarens individuella medicinska förutsättningar och verksamhetens art och förmåga att organisera rehabiliteringsarbetet.

Arbetstidens förläggning

SKR ställer sig positivt till utredarens inställning till arbetsgivarens, enligt rättspraxis, rätt att leda och fördela arbetet. Inom det begreppet ryms arbetsgivarens rätt att bestämma hur arbetstiden förläggs.

Förbundet ställer sig bakom utredarens resonemang kring att arbetstidens förläggning kan ses som en åtgärd som förkortar arbetstagarens återgång i arbete, och därför kan ingå som åtgärd i arbetsgivarens plan för återgång i arbete.

SKR:s ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget om att införa en särskild bestämmelse som ger möjlighet att reducera arbetstiden ojämnt under partiell sjukskrivning. Detta under förutsättning att arbetsgivare bereds möjlighet att delta i planeringen och får gehör för vilka möjligheter och förutsättningar verksamheten har att förlägga arbetstiden.

Förslag om ökad samverkan för att ta tillvara kvarvarande arbetsförmåga vid heltidssjukskrivning

Behov av flexibel sjukpenning under vissa förutsättningar

I direktiven till utredningen nämns ett projekt som bedrivits mellan Försäkringskassan och Västra Götalandsregionen avseende möjlighet att ta tillvara cancersjukas arbetsförmåga under pågående behandling. Projektet avslutades på grund av att Försäkringskassans rättsavdelning ansåg att tillämpningen inte var förenlig med gällande regelverk.

SKR menar att det är viktigt att individer som drabbats av sjukdom där arbetsförmågan fluktuerar under behandling och tillfrisknande bereds möjlighet att ta tillvara sin arbetsförmåga. Det gynnar såväl arbetstagare som arbetsgivare att kontakten med arbetsplatsen kvarstår, när det är möjligt, under sjukdomstiden. På så vis kan arbetstagarens kompetens och sociala relationer behållas, trots sjukfrånvaro.

Utredaren presenterar ett förslag om hur arbetsförmågan kan prövas och tas tillvara hos personer med sjukdomar där arbetsförmågan växlar under individens sjukdomsperiod. Förslaget riktar sig inte endast mot de som under cancerbehandling vill pröva att arbeta, utan utredaren har vidgat förslaget till att gälla alla diagnoser.

Ersättning

Utredaren pekar på att den så kallade återinsjuknanderegeln tillåter att individer kan återgå i arbete under kortare period, som mest 5 dagar, utan att en ny sjuklöneperiod med karensavdrag infaller. För det fall att individen arbetar mer än 5 dagar torde det i nuläget vara Försäkringskassans tolkning att en ny sjukperiod startar där individen erhåller sjuklön på nytt.

Om individen i det scenario som förslaget riktar sig mot under enstaka dagar återgår i arbete, menar utredaren att det inte kan anses att individen återgått i arbete. Istället ska arbetsförmågan anses vara fortsatt nedsatt (...”i oavbruten följd lider av sjukdom”)² och individen har därmed fortsatt rätt till sjukpenning. Det är en lösning som, enligt utredaren, är möjlig utifrån gällande lagstiftning och utredaren ser därför inget skäl att föreslå ny lag.

² Se sidan 139, *En sjukförsäkring anpassad efter individen*, SOU 2020:26

SKR välkomnar en lösning där individen erhåller ersättning från staten under tid som hen provar att arbeta. Alternativet att individen erhåller lön för dessa dagar är inte rimligt, då det i de flesta fall skulle innebära dubbla lönekostnader för arbetsgivaren. Den modell som föreslås kan även mer ses som en rehabiliteringsåtgärd där individen prövar att arbeta de dagar hen mår bättre, särskilt i kombination med föregående förslag om möjlighet att förlägga arbetstiden mer flexibelt under en partiell sjukskrivning.

SKR:s ställningstagande till förslag om tillvaratagande av arbetsförmåga

SKR är positiva till den hantering som utredaren föreslår under förutsättning att arbetsgivaren involveras tidigt i planeringen för hur arbetstagarens arbetsförmåga ska kunna tas tillvara på ett bra sätt. Arbetsgivaren behöver vara delaktig och få förutsättningar och framförhållning för att göra de anpassningar av verksamheten som kan krävas.

Ett tillstyrkande förutsätter även att såväl arbetstagaren, arbetsgivaren, hälso- och sjukvården som Försäkringskassan ges förutsättningar att samverka på det sätt som förslaget beskriver. Med andra ord behöver lagstiftaren säkerställa att den grundläggande strukturen för Försäkringskassans samordningsansvar och övrig samverkan fungerar innan det går att förvänta sig ett resultat i enlighet med vad utredaren föreslår.

SKR tillstyrker förslaget.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande