

Socialdepartementet

En sjukförsäkring anpassad efter individen (SOU 2020:26)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) avstyrker förslaget om utökade möjligheter för försäkrade som är behovsanställda att få sin arbetsförmåga bedömd mot behovsanställningen (avsnitt 7.1).

ISF avstyrker förslaget om att Försäkringskassan i ökad utsträckning ska kunna bevilja partiell sjukpenning utifrån en annan förläggning av arbetstiden än genom jämn reducering varje dag (avsnitt 12.1). Vi föreslår en alternativ utformning som har en tydligare och mer positiv koppling till återgång i arbete.

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget om ökad samverkan för att kunna ta tillvara kvarvarande arbetsförmåga vid heltidssjukskrivning (avsnitt 12.2).

ISF anser att utredningens redovisning om konsekvenser för socialförsäkringen inte är tillräckligt djupgående (avsnitt 13.1).

ISF anser att det finns en risk att förslagets påverkan på behovet av resurser hos Försäkringskassan har underskattats (avsnitt 13.3).

7.1 Utökade möjligheter för försäkrade som är behovsanställda att få sin arbetsförmåga bedömd mot behovsanställningen

ISF avstyrker förslaget så som det är utformat i utredningens betänkande.

Vi ser positivt på att regelverket kring behovsanställda personer förtydligas och görs mer förutsebart. Det finns, som ISF tidigare har konstaterat, svårigheter för en behovsanställd person att förutse om ansökan om sjukpenning kommer att prövas mot ett normalt förekommande arbete

eller mot det arbete som hen faktiskt har utfört innan insjuknandet (se ISF, *Tidsbegränsade anställningar och sjukförsäkringen*, Arbetsrapport 2016:1). Men vi anser att betänkandet saknar tillräckliga resonemang och analyser för att underbygga den konstruktion som utredningen föreslår. Bristerna innebär att vi inte kan tillstyrka förslaget.

Utredningen föreslår att en behovsanställd persons arbetsförmåga ska bedömas i förhållande till behovsanställningen om det kan antas att hen skulle ha arbetat om hen inte hade varit sjuk. Försäkringskassan ska utifrån en helhetsbedömning avgöra om det är troligt att den försäkrade personen skulle ha arbetat om hen inte blivit sjuk. ISF anser att det är rimligt att, så som utredningen föreslår, samma beviskrav som används för att bedöma arbetsförmågan dag 1–14 även används från dag 15 i sjukperioden. ISF saknar dock en närmare beskrivning av hur helhetsbedömningen ska göras av Försäkringskassan. Utredningen nämner endast i korthet att Försäkringskassan bland annat ska beakta arbetsgivarens inställning i frågan och hur den enskilde personen arbetat före sjukfallet. ISF saknar en mer utförlig analys av fler tänkbara faktorer som kan beaktas i bedömningen. Utredningen problematiserar heller inte alls kring hur Försäkringskassan ska agera i de fall några av de faktorer som ska beaktas vid bedömningen är motstridiga, exempelvis om arbetsgivarens inställning inte är överensstämmande med hur den behovsanställda personen faktiskt har arbetat tiden före sjukfallet. Med hänsyn till att det inte finns någon rättspraxis vad gäller beviskravet "kan antas" i relation till behovsanställda personer är det av stor vikt att det tydliggörs hur bedömningen ska göras och vilka faktorer som ska väga särskilt tungt.

ISF konstaterar att utredningens föreslagna laglydelse i 27 kap. 46 § socialförsäkringsbalken (SFB) inte innefattar någon skrivning om att sjukpenning får lämnas efter vad som anses skäligt med ledning av hur den försäkrade personen har arbetat före sjukperioden, om det kan antas att hen skulle arbetat i motsvarande omfattning. En sådan skälighetsbedömning ska göras vid prövningen av rätt till sjukpenning dag 1–14 i sjukperioden enligt 27 kap. 11 § SFB. I prop. 1999/00:95, *Vissa socialförsäkringsfrågor*, s.17, framhöll regeringen att det vid korta anställningar och tillfälliga uppdrag många gånger är svårt att kartlägga i vilken omfattning arbete skulle ha utförts om personen inte blivit sjuk. Regeringen ansåg att i de fall det inte kan utredas hur hen skulle ha arbetat de första 14 dagarna i en sjukperiod, men det kan antas att hen skulle arbetat, ska sjukpenning utges med vad som är skäligt utifrån hur hen förvärvat arbetat innan perioden. ISF utgår ifrån att betänkandet inte föreslår någon skälighetsbedömning med anledning av att utredningen anser att sjukpenningen ska vara kalenderdagsberäknad från dag 15, men vi anser inte att omständigheterna kring denna fråga har utretts tillräckligt i utredningen. ISF saknar ett tydligt resonemang om varför utredningen kommit fram till att en sådan skälighetsbedömning inte är aktuell vid prövningen från och med dag 15 i sjukperioden. Vi anser att det är en

nödvändighet för att kunna förstå och motivera den konstruktion som utredningen föreslår.

ISF kan se att det finns rimliga skäl för att utredningen föreslår att behovsanställda personers arbetsförmåga enbart ska prövas i förhållande till behovsanställningen till och med dag 90 och inte till och med dag 180 som för anställda. Vi har dock vissa synpunkter på utredningens argumentation och saknar en mer djupgående analys av skälen för och emot en 90-dagars gräns.

Ett av argumenten som utredningen anger för en 90-dagars gräns är att "det svårligen låter sig antas att någon under så lång tid som 180 dagar skulle ha arbetat i en behovsanställning om hen inte varit sjuk". ISF tycker det är viktigt att i sammanhanget beakta att det inom vissa yrkesgrupper och branscher är relativt vanligt med behovsanställningar som sträcker sig över lång tid, ibland flera år. Personer med sådana behovsanställningar har inte per automatik en svagare koppling till arbetsmarknaden än anställda, utan i vissa fall bara en mindre trygg anställningsform. Det kan därför vara högst rimligt att anta att de faktiskt skulle ha arbetat även efter dag 90 om de inte blivit sjuka. Dessa personer hamnar, med utredningens förslag, i ett sämre läge än anställda på grund av sin otrygga anställningsform. En anställningsform som kanske inte heller är självvald utan som är kutym i den bransch personen arbetar inom.

Ett ytterligare skäl som utredningen anger för 90-dagarsgränsen är att anställda kan omplaceras efter dag 90 i sjukperioden med följderna att sjukpenning då nekas. Utredningen anger dock att det inte är särskilt många anställda som nekas sjukpenning från dag 91. I ljuset av att utredningen anger omplacering och dess konsekvenser som ett ganska tungt vägande skäl till stöd för att behovsanställda personer redan från dag 91 ska bedömas i förhållande till normalt förekommande arbete anser ISF att det vore önskvärt om utredningen presenterat en analys av hur stort antal anställda som nekas sjukpenning från dag 91 till följd av omplacering.

ISF anser också att utredningen redovisar en alltför kortfattad analys som grund för sitt ställningstagande om att inte införa en så kallad kvalificeringstid, det vill säga att den försäkrade personen måste ha arbetat i behovsanställningen en viss tid för att kunna bedömas mot arbete i behovsanställningen. Utredningens slutsats är att detta skulle komplicera regelverket för mycket, men bakgrunden till övervägandet beskrivs bara kortfattat i betänkandet. ISF menar att det finns skäl som talar för att införa en sådan kvalificeringstid, särskilt med hänsyn till det förhållandevis låga beviskrav som föreslås när det gäller bedömningen av huruvida den behovsanställda personen skulle ha arbetat eller inte. Det hade behövts ett mer utvecklat resonemang kring hur en kvalificeringstid skulle kunna regleras, men också hur utredningen väger de olika alternativen mot varandra, för att vi ska kunna ställa oss bakom utredningens slutsats att starka skäl talar mot en kvalificeringsregel.

12.1 Försäkringskassan ska i ökad utsträckning kunna bevilja partiell sjukpenning utifrån en annan förläggning av arbetstiden än genom jämn reducering varje dag

ISF avstyrker förslaget så som det är utformat i utredningens betänkande. Vi föreslår en alternativ utformning med en mer positiv och aktiv koppling till återgång i arbete.

Vi är positiva till förslaget grundläggande syfte att skapa bättre möjligheter att ta till vara den försäkrade personens arbetsförmåga genom deltidssjukskrivning. Dagens tillämpning av regelverket är inte tillräckligt flexibelt för att på bästa sätt ta till vara arbetsförmåga utifrån försäkrade personers förutsättningar och behov. Olika arbeten ställer också olika krav på arbetstagaren och i vissa arbeten är det inte konstruktivt eller förenligt med arbetets praktiska utformning att endast arbeta ett begränsat antal timmar per dag. ISF välkomnar därför möjligheten till större flexibilitet av arbetstidens förläggning vid partiell sjukskrivning där större hänsyn kan tas till den försäkrade personens individuella situation och arbetets förutsättningar i övrigt.

Vi har dock invändningar mot utformningen av villkoret för att partiell sjukskrivning ska få beviljas utifrån en förläggning av arbetstiden på annat sätt än att minska arbetstiden i samma omfattning varje dag. Utredningen föreslår att en sådan förläggning av arbetstiden är möjlig om den *inte försämrar möjligheterna till återgång i arbete*. ISF anser att villkoret är alltför lågt ställt. Risken är att en sådan utformning leder till många onödigt långvariga partiella sjukskrivningar och en passivitet i handläggningen. Förslaget kommer med stor sannolikhet att kräva mycket insatser från Försäkringskassan med kontinuerliga uppföljningar som riskerar att prioriteras bort, exempelvis när Försäkringskassan har en hög arbetsbelastning. Vi anser också att det är en brist att villkoret inte är utformat utifrån ett aktivt förhållningssätt. Villkoret borde ha en tydligare och mer positiv koppling till den försäkrade personens återgång i arbete, utan att det för den skull behöver vara medicinskt motiverat.

En alternativ utformning av villkoret för flexibel förläggning av arbetstiden vid partiell sjukskrivning skulle kunna vara att förläggningen *är gynnsam för möjligheterna till en hållbar återgång i arbete*. Det skulle ligga mer i linje med utredningens intention om att arbetstidens förläggning ska vara gynnsam ur ett helhetsperspektiv där flera olika faktorer kan beaktas i bedömningen. Ett villkor utformat på detta sätt, med en positiv anstrykning, lägger också fokus på att syftet med att möjliggöra en flexibel förläggning av arbetstiden är att tillvarata individens arbetsförmåga för att gynna återgång i arbete, vilket rimmar med utredningens direktiv.

12.2 Ökad samverkan för att kunna ta tillvara kvarvarande arbetsförmåga vid heltidssjukskrivning

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget att Försäkringskassan ska samverka med arbetsgivaren och hälso- och sjukvården i syfte att ta tillvara den försäkrade personens arbetsförmåga och på sikt underlätta återgång i arbete i situationer där hen vill pröva att arbeta i begränsad utsträckning trots att arbetsförmågan bedömts vara helt nedsatt.

ISF är i grunden positiv till samverkan mellan olika aktörer i syfte att ta till vara enskilda personers arbetsförmåga och underlätta återgång i arbete. Men det är viktigt att förslag om ökad samverkan är underbyggda och välmotiverade för att de ska ha förutsättningar för att uppnå önskad effekt. Vi anser att det saknas tillräcklig analys i betänkandet för att kunna dra slutsatsen att utredningens förslag är det mest ändamålsenliga för att uppnå flexibilitet för heltidssjukskrivna som vill pröva att arbeta eller för personer som på grund av sjukdomsförlopp eller behandlingar har en varierande arbetsförmåga vid olika tidpunkter eller i olika sjukdomsfaser.

Det är inte heller helt tydligt vilka konkreta förändringar som förslaget innebär. Utredningen anger visserligen att det bör upprättas samarbetsrutiner och att Försäkringskassan bör utreda möjligheterna för den enskilde personen att ta tillvara sin kvarvarande arbetsförmåga genom annan förläggning av arbetstid. Men vi anser att förslaget är alltför vagt och knapphändigt beskrivet för att det ska gå att ta ställning till det i sin helhet. Det saknas bland annat ett tydligt resonemang om hur den samverkan som utredningen föreslår förhåller sig till annan samverkan som syftar till återgång i arbete, exempelvis samverkan inför arbetslivsinriktad rehabilitering. Det är inte heller möjligt att utifrån betänkandet ta ställning till vilka konsekvenser som förslaget kommer att få.

ISF konstaterar att utredningen och Försäkringskassan gör olika bedömningar av möjligheterna att bevilja sjukpenning i situationer när sjukdomsförlopp eller behandlingsformer gör att det är svårt att förutsäga individens framtida arbetsförmåga. Det framgår i Försäkringskassans rättsliga kvalitetsuppföljning om projektet om flexibel sjukskrivning för personer i cancerbehandling, *Flexibel sjukskrivning – Utredning och bedömning av rätten till sjukpenning vid bröstcancer (2019:4)*, att myndigheten inte anser att det är möjligt att bevilja sjukpenning framåt i tiden om det inte är styrkt att förmågan att arbeta är nedsatt under perioden. Utredningen har dock uppfattningen att bedömningen av arbetsförmåga och bedömningen av rätten till sjukpenning behöver skiljas åt, och att arbete under någon eller några dagar inte per automatik ska påverka bedömningen av en individs arbetsförmåga. ISF menar att bedömningen av arbetsförmåga är mycket nära förknippad med rätten till sjukpenning, och att utredningens slutsats riskerar att skapa en osäkerhet i tillämpningen om när det föreligger en situation där förmågan att arbeta påverkar rätten till sjukpenning och när det inte gör det.

Med utgångspunkt i att det finns motstridiga uppfattningar om möjligheterna till flexibilitet i sjukförsäkringen för den typ av situation som avses anser ISF att det hade varit önskvärt att utredningen på ett mer uttömmande sätt hade analyserat och övervägt behov av ändringar i lagstiftningen, exempelvis en särreglering för särskilda diagnoser. Utredningen konstaterar att en särreglering riskerar att leda till avgränsningsproblematik, men har inget utvecklat resonemang om hur den problematiken ser ut. En närmare redogörelse för hur denna problematik förhåller sig till den problematik som likväl kan uppstå i gränsdragningen mellan arbetsförmåga och rätt till sjukpenning i den modell som utredningen förespråkar är exempel på resonemang som hade gjort utredningens slutsatser mer robusta.

Det är i sammanhanget också viktigt att påpeka att Projektet om flexibel sjukskrivning för personer i cancerbehandling i sin slutrapport (Försäkringskassan och Västra Götalandsregionen, *Flexibel sjukskrivning för personer vid cancerbehandling*, Slutrapport) har framfört behov av ändringar i regelverket för att underlätta möjligheterna att ta till vara arbetsförmåga hos personer som genomgår sådan behandling.

ISF anser att den kortfattade analysen och den otydlighet som präglar förslaget dessvärre innebär en överhängande risk för att intentionerna om ökade förutsättningar för flexibilitet i sjukförsäkringen i situationer där det är svårt att förutsäga arbetsförmåga framåt i tiden inte kommer att uppfyllas.

13.1 Konsekvenser för socialförsäkringen

Utredningen uppger att förslagen om utökade möjligheter till partiell sjukpenning och ökad samverkan bedöms leda till en besparing. Utgångspunkten är att personer med hel sjukpenning kommer att minska sina nivåer med sjukpenning. Ett räkneexempel används där två procent av dagarna med hel sjukpenning ersätts med halv sjukpenning. Utredningen påpekar dock att det finns alltför många osäkerhetsfaktorer för att kunna uppge en förväntad summa för besparingarna. Givet osäkerheten saknar ISF alternativa beräkningsexempel som kan ge en indikation på vilka kostnader som kan uppstå med anledning av förslaget. Här bör faktorer som förlängda sjukskrivningar och partiell sjukpenning för personer som idag inte tar del av sjukförsäkringen tas i beaktande.

13.3 Försäkringskassan

Utredningen bedömer att deras tre förslag kan komma att leda till ett visst ökat resursbehov hos Försäkringskassan, främst kopplat till implementeringskostnader och informationsinsatser. ISF anser att det finns en risk att behovet av resurser underskattats av utredningen, särskilt när det gäller förslaget om partiell sjukskrivning. Utredningen har betonat vikten av en aktiv handläggning och uppföljning hos Försäkringskassan för att hantera

risker för felaktiga bedömningar av arbetsförmågans nedsättning. ISF menar att det är viktigt att Försäkringskassan ges förutsättningar att hantera ökade arbetsuppgifter och instämmer med utredningen om att Försäkringskassans resursbehov behöver beräknas närmare i en eventuell fortsatt beredning av förslaget.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Lisa Carlsson har varit föredragande. I beredningen har också utredarna Geoffrey Bogaert och Sonja Nikolovska deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson, enhetscheferna Ola Leijon, Pererik Bengtsson och Mats Granér, administrativa chefen Annika Stegarp-Perman och HR-ansvariga Caroline Carlsson deltagit.

Eva-Lo Ighe

Lisa Carlsson