

Mikael Dubois
070 249 32 38
Mikael.dubois@tco.se

2020-08-17

En sjukförsäkring anpassad efter individen

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över slutbetänkandet *En sjukförsäkring anpassad efter individen (SOU 2020:26)* från utredningen En trygg sjukförsäkring med människan i centrum.

Allmänna kommentarer

Arbetslivet förändras över tid genom förändringar i anställningsformer och förändringar i arbetets förutsättningar och organisation. TCO ser det som centralt att den allmänna sjukförsäkringen utvecklas för att kunna svara mot förändringarna i arbetslivet och kunna ge dem som omfattas av sjukförsäkringen den trygghet de har rätt att förvänta sig av försäkringen. En välfungerande sjukförsäkring måste också vara flexibel och möjlig att anpassa till den enskildes förutsättningar i syfte att underlätta och främja återgång i arbete.

TCO välkomnar i huvudsak de förslag som utredningen En trygg sjukförsäkring med människan i centrum presenterar i betänkandet En sjukförsäkring anpassad efter individen (SOU 2020:26).

Utredningens förslag innebär att förutsättningarna stärks att inom ramen för den allmänna sjukförsäkringen ta tillvara behovsanställdas kompetens och erfarenhet genom att stärka möjligheten för dem att återgå till ett arbete där denna kan tas tillvara. Utredningens förslag stärker också förutsättningarna för sjukskrivna att genom deltidssjukskrivning och gradvis upptrappning av arbetstiden återgå i arbete genom att öka möjligheterna att vid deltidssjukskrivning förlägga arbetstiden utifrån den enskildes förutsättningar och utifrån vad som bäst främjar återgång i arbete.

I det följande presenteras TCO:s synpunkter på betänkandets olika delar.

Anpassning av försäkringsskyddet för personer med behovsanställningar

Utredningen föreslår att en försäkrad som är behovsanställd ska få sin arbetsförmåga bedömd mot behovsanställningen om det kan antas att den försäkrade skulle ha arbetat om han eller hon inte hade varit sjuk. Bedömningen mot behovsanställningen ska göras till den dag då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga i 90 dagar. Den som får arbetsförmågan bedömd mot sin behovsanställning ska inte få sjukpenning begränsad till det belopp om 543 kronor per dag som gäller för den som är arbetslös.

TCO tillstyrker i huvudsak utredningens förslag kring möjligheten för behovsanställda, såsom dessa avgränsas av utredningen, att under vissa förhållanden få sin arbetsförmåga bedömd mot behovsanställningen. Att ersättningen till behovsanställda inte begränsas till ersättningen för dem som är arbetslösa innebär också en ökad ekonomisk trygghet och därmed ökade möjligheter för den enskilde att utan en ekonomiskt pressad situation finna ett arbete där värdefull kompetens och erfarenhet tas tillvara.

Utredningen avgränsar målgruppen till behovsanställda. Som utredningen lyfter fram reser denna avgränsning flera frågor kring arbetsrätt och vilka andra arbetsrättsliga begrepp som kan ha använts. I den arbetsrättsliga lagstiftningen är behovsanställning inte någon anställningsform och begreppet finns endast inom ett fåtal kollektivavtalsområden. I arbetsrättsliga skrifter likställs ofta behovsanställning med intermitterant anställning. Det är också oklart hur utredningen mer precist ser att de så kallat behovsanställda ska avgränsas från andra grupper av visstidsanställda. Omfattningen av detta begrepp i socialförsäkringen kommer därmed att behöva preciseras av förvaltningsrätten. Detta kommer åtminstone under en tid att skapa en osäkerhet om vilka anställningar som omfattas av det nya regelverket. Det kan också finnas en risk för att förvaltningsdomstolarna i praktiken kommer att likställa de så kallat behovsanställda med intermitterant anställda. I en framtida lagstiftning är det därför viktigt att ytterligare klargöra hur begreppet behovsanställda förhåller sig till andra anställningsformer och anställningsbegrepp. TCO bidrar gärna till detta arbete med konkreta förslag och inspel utifrån TCO-förbundens erfarenheter av att möta medlemmar som är behovsanställda.

TCO vill i detta sammanhang också understryka att det är centralt att gruppen behovsanställda inte görs för snäv. Det bör därför vara

möjligt i de fall där det kan antas att den enskilde skulle fortsätta arbeta inom yrkesområdet få samma bedömning i prövningen mot arbetsmarknaden och samma regler för nivån i sjukpenningen som för en behovsanställd. Exempelvis skulle en yrkeslegitimation, såsom en lärarlegitimation eller sjuksköterskelegitimation, kunna utgöra en grund för att anta att individen kan antas arbeta inom yrkesområdet tillsammans med hur den enskilde har arbetat tidigare.

Utredningen föreslår att behovsanställdas arbetsförmåga ska prövas mot normalt förekommande arbete efter 90 dagar. TCO anser att arbetsförmågan bör prövas mot normalt förekommande arbete först efter 180 dagar och inte efter 90 dagar som utredningen föreslår. Arbetsförmågan prövas mot normalt förekommande arbete först efter 180 dagar för egenföretagare, och det är rimligt att samma regler gäller för behovsanställda.

Andra regler för prövning av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete för behovsanställda kommer också innebära att sjukförsäkringen blir mer svårbegriplig och för många kommer upplevas som oförutsägbar och godtycklig. En prövning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete efter dag 180 i sjukperioden även för dem med behovsanställda bevarar rehabiliteringskedjans kongruens och minskar oförutsägbarheten i sjukförsäkringen.

Som ett argument för att pröva arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete efter 90 dagar anför utredningen att det efter en längre tid än 90 dagar är svårt att uttala sig om en försäkrad skulle ha arbetat i en behovsanställning om hen inte hade blivit sjuk. Utredningen presenterar dock inget stöd för detta påstående. Tillgängliga undersökningar visar också att det inom vissa branscher är relativt vanligt att de som är verksamma inom branschen går mellan olika kortare behovsanställningar under längre tidsperioder. Exempelvis har antalet allmänna visstidsanställningar och behovsanställningar ökat markant mellan 2005-2018, särskilt inom vissa branscher såsom kultur och media och finansiella tjänster och företagstjänster (Mats Wingborg: Fler otrygga jobb och färre fackligt anslutna – statistik och analyser för åren 2005-2018. Arena Idé, 2019). Utifrån detta är det rimligt att anta att många som är verksamma inom dessa branscher också kommer vara hänvisade till korta behovsanställningar under längre tidsperioder, och därför också är rimligt att anta att om de inte hade blivit sjuka hade de fortsatt med det åtminstone under en längre tid än 90 dagar.

Dessutom är arbeten inom branscher med en hög andel behovsanställda ofta kvalificerade och kräver relevant utbildning och yrkeserfarenhet – såsom många arbeten inom kultur och media, och inom vård och omsorg. Liksom inom branscher med en mindre andel behovsanställda är det även här centralt att behålla kompetens och erfarenhet på branschnivå och att de som blir sjuka har en rimlig möjlighet att komma tillbaka till arbete inom branschen. Särskilt då många branscher lider av kompetensbrist är det viktigt att underlätta för personer att återgå till det arbete som de har kompetens och utbildning för.

Utredningen anför också att behovsanställda ska ses som ett mellanting mellan anställda och arbetslösa, och att tidpunkten för prövning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete då bör sättas till 90 dagar då arbetsförmågan prövas mot normalt förekommande arbete den första dagen för arbetslösa och dag 180 för anställda.

Men behovsanställda kan lika gärna ses som ett mellanting mellan egenföretagare och anställda. Liksom egenföretagare som går mellan olika uppdrag, går behovsanställda mellan olika kortare anställningar. Som TCO visat i rapporten *Atypiska företagare - Om relationen mellan företagare och deras uppdragsgivare* (TCO 2018) är avgränsningen mellan arbetstagare och egenföretagare inte alltid självklar. Ett sådant synsätt motiverar snarare att behovsanställdas arbetsförmåga, liksom egenföretagarnas, bedöms mot hela arbetsmarknaden dag 180 i sjukperioden.

Ytterligare ett av utredningens argument för att pröva behovsanställdas arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete dag 90 i sjukperioden är att från och med dag 90 prövas anställdas arbetsförmåga med hänsyn till om arbetsgivaren kan omplacera den sjukskrivne eller på annat sätt anpassa arbetet. Om arbetsgivaren bedöms kunna erbjuda arbete efter anpassning eller omplacering förlorar den sjukskrivne rätten till sjukpenning. Detta gäller inte för behovsanställda som per definition saknar en arbetsgivare, och därmed inte kan erbjudas arbete genom anpassning eller omplacering. Utredningen anser att det vore orimligt om behovsanställda fick det lättare än tillsvidareanställda att undgå att få sin arbetsförmåga prövad mot hela arbetsmarknaden och därmed behålla sin sjukpenning.

Men utredningens resonemang utgår från att det är bäst för den enskilde att stanna kvar i sjukförsäkringen med sjukpenning, snarare än att av sin arbetsgivare få möjligheten att återgå i arbete genom anpassning eller omplacering. Då anställas rätt till sjukpenning går förlorad endast om arbetsgivaren bedöms kunna erbjuda arbete genom anpassning eller omplacering för vilket den anställde har arbetsförmåga, och en återgång i sådant arbete sannolikt är ett betydande steg till återgång i det tidigare arbetet, är det inte rimligt att hävda att den som är anställd därigenom hamnar i en sämre position än den som är behovsanställda och som inte har en arbetsgivare som kan erbjuda anpassat arbete eller omplacering.

Ett möjligt alternativ till utredningens förslag om prövning av arbetsförmåga efter 90 dagar är att vid denna tidpunkt införa ett strängare beviskrav för att slippa provas mot normalt förekommande arbete. De behovsanställda som kan göra *sannolikt* att de hade arbetat i sin behovsanställning även efter dag 90 om de inte hade blivit sjuka får även i fortsättningen sin arbetsförmåga prövad mot behovsanställningen. Ett exempel som uppfyller sannolikhetskravet är ett intyg från arbetsgivaren att arbete hade erbjudits om sjukskrivningen inte hade kommit i vägen.

Partiell sjukskrivning och arbetstidens förläggning

Utredningen föreslår att Försäkringskassan ska kunna bevilja partiell sjukpenning utifrån en annan förläggning av arbetstiden än genom jämn reducering varje dag om en sådan förläggning inte försämrar möjligheterna till återgång i arbete.

TCO tillstyrker utredningens förslag som innebär ökade möjligheter att bevilja annan förläggning av arbetstid vid partiell sjukskrivning. Som utredningen påtalar, är det många gånger svårt (för att inte säga omöjligt) för vissa yrkesgrupper att reducera sin arbetstid lika mycket varje dag. Sjukskrivning på deltid, och arbete på deltid, är också ofta en bra form av rehabilitering. Studier har även visat att kontakt med arbetsplatsen är en framgångsfaktor för en lyckad återgång i arbete. Exempelvis rekommenderar också Socialstyrelsen partiell sjukskrivning och successiv återgång vid flera psykiska diagnoser. Att den sjukskrivne får möjlighet att förlägga arbetstiden mer flexibelt genom att arbeta del av dag eller endast vissa dagar i veckan, utan att riskera att få sjukpenningen indragen, främjar därmed rehabiliteringen och återgången i arbetet.

Utredningen understryker att förslaget som rör förläggningen av arbetstiden vid deltidssjukskrivning förutsätter arbetsgivarens godkännande. Utredningen har därför inte för avsikt att ändra på arbetsgivarens arbetsledningsrätt. TCO välkomnar därför att utredningen betonar det långtgående ansvar som arbetsgivaren har att anpassa arbetsförhållandena utifrån de anställdas psykiska och fysiska förutsättningar, liksom att arbetstidens förläggning kan ses som en åtgärd för återgång i arbete och därmed ingå i den plan för återgång i arbete som ska tas fram om en arbetstagare har haft nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom längre än 30 dagar.

Samtidigt skulle betydelsen av annan förläggning av arbetstiden vid partiell sjukskrivning ha kunnat betonas ytterligare. TCO föreslår därför att det i en kommande lagstiftning bör fastslås att om annan förläggning av arbetstiden bedöms vara gynnsam för rehabiliteringen bör Försäkringskassan förorda det inom ramen för sitt samordningsansvar.

Ökad samverkan för att ta tillvara kvarvarande arbetsförmåga vid heltidssjukskrivning.

Utredningen föreslår att om den försäkrade vill pröva att arbeta i begränsad utsträckning trots att arbetsförmågan bedömts vara helt nedsatt ska Försäkringskassan samverka med arbetsgivaren och hälso- och sjukvården i syfte att ta tillvara den försäkrades arbetsförmåga och på sikt underlätta den försäkrades återgång i arbete. Försäkringskassan bör utifrån denna samverkan utreda möjligheten till partiell sjukpenning med en annan arbetstidsförläggning än att arbetstiden minskas varje dag med lika mycket.

TCO tillstyrker utredningens förslag. Att sjukskrivna, om det är möjligt hälsomässigt, kan arbeta enstaka dagar under en sjukperiod utan att arbetsförmågan bedöms vara varaktigt förbättrad innebär en möjlighet att bibehålla en kontakt med sitt arbete. Detta är värdefullt för den sjukskrivnes mående och kan öka möjligheterna för återgång i arbete efter sjukskrivningen.

För en framgångsrik sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess är det viktigt att den försäkrade ges möjlighet att aktivt medverka i samverkan. Det är också viktigt att den sjukskrivne noggrant informeras om förutsättningarna för en utökad arbetstid, så att

denne inte drabbas av till exempel återkrav, eller indragen sjukpenning.

Det är också rimligt att Försäkringskassan kan göra en annan bedömning av arbetsförmågans nedsättning i det fall den sjukskrivne arbetar flera dagar. I det fall är det dock viktigt att Försäkringskassan tydligt i tid signalerar till den sjukskrivne vad som gäller och vad konsekvenserna kan bli av att den sjukskrivne arbetar. För det enskilde, för arbetsgivaren och för arbetskollegor kommer det sannolikt innebära betydande skillnader i förväntningar och krav på prestation när den som är sjukskriven arbetar enstaka dagar trots en svår sjukdom, och när den sjukskrivne bedöms till en viss del ha arbetsförmåga och därför kan förväntas arbeta kontinuerligt i en viss utsträckning. Det bör även vara möjligt för den enskilde att återgå till den tidigare sjukskrivningsnivån även om man under en period prövat att arbeta mer.

Frågan om behov av fler nivåer i sjukförsäkringen ligger utanför det uppdrag som utredningen har haft. TCO ser dock att en flexiblare sjukförsäkring, inkluderande fler nivåer än 100, 75, 50 och 25 procent skulle innebära att ytterligare arbetsförmåga skulle kunna tas tillvara.

Therese Svanström
Ordförande

Mikael Dubois
Utredare