



ENHET
Enheten för Vårld, Utbildning och
Arbetsmarknadspolitik

HANDLÄGGARE
Malin Wreder

DATUM
Datum

ERT DATUM
2020-08-18

DIARIENUMMER
20200182

ER REFERENS
S2020/04508/SF

Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs remissyttrande över En sjukförsäkring anpassad efter individen (SOU 2020:26)

LOs synpunkter i kort sammanfattning

LO konstaterar inledningsvis att utredningen, liksom i sina tidigare betänkanden, gjort en gedigen genomgång av kunskapsläget. LO anser att de förslag utredningen för fram i det aktuella betänkandet ökar tryggheten för en grupp som i dag är allt för utsatt när hälsan sviktar. LOs synpunkter kan kort sammanfattas i sex punkter:

- LO är i grunden positiv till utredningens förslag om att försäkrad som är behovsanställd ska få sin arbetsförmåga bedömd mot behovsanställningen om det kan antas att hen skulle ha arbetat om hen inte hade varit sjuk. Det förslag utredningen för fram är ett viktigt steg i rätt riktning. LO tillstyrker därför förslaget. LO anser dock att det finns anledning att tidsramen för hur länge bedömningen av arbetsförmågan ska göras mot behovsanställningen bör vara 180 dagar istället för föreslagna 90 dagar.
- LO anser att det finns anledning att fortsatt se över och ta fram förslag angående hur försäkringsskyddet vid sjukdom ska kunna stärkas för dem med tidsbegränsade anställningar som faller utanför utredningens definition av "behovsanställda", vilket exempelvis gäller en del av dem med vikariatsanställning.
- LO tillstyrker utredningens förslag om att sjukpenning för den som får arbetsförmågan bedömd mot sin behovsanställning ska lämnas utan hänsyn till den begränsning av beloppet som gäller för arbetslösa.
- LO tillstyrker utredningens förslag om att införa en särskild bestämmelse i socialförsäkringsbalken som innebär att Försäkringskassan ska kunna bevilja partiell sjukpenning utifrån en annan förläggning av arbetstiden än att denna minskas i samma

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

omfattning varje dag om förläggningen inte försämrar möjligheterna till återgång i arbete. Försäkringskassan bör samverka om arbetstidens förläggning med den försäkrade, sjukskrivande läkare och den försäkrades arbetsgivare.

- LO tillstyrker förslaget om att när den försäkrade som vill pröva att arbeta i begränsad utsträckning trots hel sjukskrivning bör Försäkringskassan samverka med arbetsgivaren och sjukskrivande läkare i syfte att ta tillvara på den försäkrades arbetsförmåga och på sikt underlätta dennes 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.
- LO anser att regeringen kontinuerligt bör följa upp och analysera hur Försäkringskassan tillämpar lagstiftningen rörande dem med tidsbegränsade, korta, osäkra och atypiska anställningar och vid behov förtydliga lagstiftningen i syfte att stärka försäkringsskyddet för dessa grupper.

LOs generella synpunkter och mer detaljerade överväganden

LO konstaterar inledningsvis att utredningen sammantaget gör en gedigen och nyanserad analys av hur personer med osäkra och tidsbegränsade anställningar riskerar att stå utan försäkringsskydd när de blir så sjuka att de inte kan arbeta.¹

Otryggheten för dem med tidsbegränsade anställningar, på grund av brister i försäkringsskyddet, är något som LO en längre tid lyft fram som ett stort problem som behöver ses över. Det handlar om en särskilt utsatt grupp² på arbetsmarknaden som allt för ofta av ekonomiska skäl tvingas arbeta och vara sjuknärvarande på arbetet, trots ohälsa och risk för smittspridning.³

¹ Se definition av begreppet "behovsanställda" i SOU 2020:26, s. 69-72.

² Utsattheten avspeglas också i den fackliga organisationsgraden, där de med otrygga anställningar i betydligt lägre utsträckning är fackligt organiserade. Inom exempelvis vård och omsorg är 80 procent av de tillsvidareanställda och endast 47 procent av de tidsbegränsat anställda medlemmar i facket. Inom vinstdrivna vård- och omsorgsverksamheter är endast 39 procent av dem tidsbegränsat anställda medlemmar i facket, se Kommunal (2015), *Flexibilitetens pris*.

³ För en analys av problemet med så kallad sjuknärvaron inom vård- och omsorgssektorn hänvisas till Kommunal (2015) *Friskt liv i sikte?*

Frågan har inte bara en tydlig jämlikhetsdimension utan påverkas också av könsmaktsordningen.⁴

Dessa förhållanden har dessutom hamnat i blyxtbelysning den senaste tiden på grund av den kris som orsakats av covid-19. Det bristande sjukförsäkringsskyddet för tidsbegränsat anställda inom bland annat äldreomsorgen är helt klart ett allvarligt problem inte bara för de drabbade individerna utan också för hela samhället, inte minst utifrån smittskyddssynpunkt.

Utredningen, En trygg sjukförsäkring med människan i centrum, fick således ett viktigt och väl motiverat tilläggsdirektiv att se över försäkringsskyddet för dem utredningen valt att definiera som ”behovsanställda”.⁵ Uppdraget blir inte heller mindre viktigt av det faktum att akademiska forskare påvisat att det finns samband mellan otrygga anställningar och ohälsa.⁶

I dag är det, precis som utredningen beskriver, onekligen ett stort problem att personer med tidsbegränsade anställningar från och med första sjukdagen flyttas fram till dag 180 i den så kallade rehabiliteringskedjan och prövas mot normalt förekommande arbete. Det innebär i praktiken att de med tidsbegränsade anställningar i dag har ett betydligt sämre försäkringsskydd än tillsvidareanställda vid nedsatt arbetsförmåga och i större utsträckning riskerar att helt stå utan sjukpenning när de drabbas av sjukdom som nedsätter arbetsförmågan.

LO delar i allt väsentligt utredningens analyser, överväganden och förslag men har ändå, vilket framgår av nedanstående stycken, ett antal synpunkter och justeringsförslag rörande några av de analyser och förslag utredningen för fram.

Försäkringsskyddet för behovsanställda

LO konstaterar att ett förbättrat försäkringsskydd för dem med osäkra anställningar alltid måste vägas mot hur detta påverkar arbetsgivarens

⁴ Den yrkesgrupp som har högst andel tidsbegränsade anställningar är vårdbiträden, som finns i den kvinnodominerande välfärdssektorn. 61 procent av vårdbiträdena var tidsbegränsat anställda år 2015. Motsvarande siffra för mansdominerade yrken som elinstallatörer, mekaniker och maskinoperatörer var mellan 6-14 procent, se Kommunal (2016) *Status: Prekär*.

⁵ För en diskussion ang. begreppet ”behovsanställd” se SOU 2020:26, s. 70-71.

⁶ Se exempelvis Waenerlund, A-K (2013), *Tillfälliga anställningar och ohälsa, ”Otrygga villkor farligt för hälsan”*, intervju med forskaren Theo Bodin vid Karolinska institutet i tidningen Arbetet (2018-05-23) samt Kommunal (2016), *Status: Prekär*.

ansvar att skapa trygga och hälsosamma anställningar. Förbättringar i välfärdsstaten får inte legitimera eller stimulera framväxten av otrygga och osäkra anställningsförhållanden eller innebära att arbetsgivarna lättare kan ”outsourca” det sociala ansvarstagandet. Här behöver olika aspekter på individ- och samhällsnivå vägas och viktas mot varandra. I dessa avseenden gör utredningen, i det aktuella betänkandet liksom i tidigare betänkanden, en i grunden välbalanserad och väl underbyggd analys.

Sammantaget bedömer LO att utredningens förslag ökar tryggheten för dem med tidsbegränsade anställningar och samtidigt tydliggör och förstärker arbetsgivarens lagstadgade arbetsmiljöansvar och ansvaret att underlätta återgången i arbete för denna grupp.

För att öka tryggheten för behovsanställda föreslår utredningen att en försäkrad som är behovsanställd ska få sin arbetsförmåga bedömd mot behovsanställningen om det kan antas att hen skulle ha arbetat om hen inte hade varit sjuk. Bedömningen av arbetsförmågan mot behovsanställningen ska göras till den dag då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga i 90 dagar.⁷

LO anser att med utredningens förslag tas tydliga steg i rätt riktning i relation till dagens förhållanden. Därför tillstyrks förslaget. Men LO har dock två synpunkter:

- För det första kan LO inte förstå motiveringen till varför bedömningen av arbetsförmågan mot behovsanställningen enbart ska göras till den dag då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga i 90 dagar.⁸ Så som LO ser det håller inte motiveringen som utredningen för fram om att en längre tidsram, när det gäller bedömningen av arbetsförmågan mot behovsanställningen, skulle ge de behovsanställda en förmånligare situation i relation till de tillsvidareanställda. Det faktum att en tidsbegränsad anställning i regel och i sig, såväl socialt som ekonomiskt, innebär en otryggare arbets- och livssituation bör naturligtvis vägas in i analysen. LO anser därför att det finns goda skäl att förlänga tidsramen när det gäller hur länge bedömningen av arbetsförmågan ska göras mot behovsanställningen från 90 dagar till 180 dagar.
- För det andra konstaterar LO att den bevisregel som föreslås är snävt formulerad, vilket gör att många med tidsbegränsade anställningar riskerar att falla utanför och därmed inte få ett bättre försäkringsskydd än dagens.⁹ LO vill mot denna bakgrund varna för

⁷ Se SOU 2020:6, s.67-82.

⁸ Se SOU 2020:26, s. 79.

⁹ Se avsnitt 7.1.5. i SOU 2020:26.

att om Försäkringskassan väljer att tolka bevisregeln och definitionen av begreppet behovsanställda snävt riskerar exempelvis många med långvariga vikariat, där vikariatet av allt att döma skulle ha förlängts om inte den försäkrade insjuknat, att fortsatt från och med första sjukdagen flyttas fram till dag 180 i rehabiliteringskedjan och därmed få sin arbetsförmåga bedömd mot ”normalt förekommande arbete”. Många som befinner sig i denna utsatta situation är lågavlönande kvinnor i välfärdssektorn och den privata tjänstesektorn som under en längre tid vikarierat hos en och samma arbetsgivare. I dessa fall är det ofta lika lätt/svårt som för dem som utredningen definierar som behovsanställda att klarlägga hur den försäkrade skulle ha arbetat om hen inte insjuknat.

En vidare bevisregel än den utredningen föreslår är därför, som LO ser det såväl möjlig, önskvärd som välmotiverad. LO hänvisar i dessa delar till remissyttrandet från LO-TCO Rättsskydd AB. Mot den bakgrunden anser LO att det finns skäl att fortsatt se över hur försäkringsskyddet för de med tidsbegränsade anställningar, som faller utanför utredningens definition av begreppet ”behovsanställd”, kan förstärkas.

LO tillstyrker förslaget om att sjukpenning ska lämnas utan hänsyn till den begränsning av beloppet som gäller för arbetslösa.¹⁰ LO delar den analys som utredningen gör i denna del. Som LO ser det skulle den ekonomiska stress som en lägre sjukpenning innebär riskera att försvåra rehabiliteringen tillbaka till arbete för den aktuella gruppen försäkrade.¹¹

Utökad möjlighet till en mer flexibel förläggning av arbetstiden för partiellt sjukskrivna

LO är positiv till förslaget om att Försäkringskassan ska kunna bevilja partiell sjukpenning utifrån en annan förläggning av arbetstiden än att denna minskas i samma omfattning varje dag om förläggningen inte försämrar möjligheterna till återgång i arbete.¹² Att utredningen så tydligt slår fast att Försäkringskassan bör samverka om arbetstidens förläggning med den försäkrade, sjukskrivande läkare och den försäkrades arbetsgivare kan enligt LO sätta en positiv press på arbetsgivaren att underlätta återgången i arbete.

¹⁰ För en mer detaljerad motivering se SOU 2020:6, s. 82.

¹¹ Se exempelvis Melén, D. (2008), *Sjukskrivningssystemet - Sjuka som blir arbetslösa och arbetslösa som blir sjukskrivna*, Lunds universitet.

¹² Se SOU 2020:6, s. 121–135.

I dag brister Försäkringskassan allt för ofta, precis som utredningen konstaterar och många andra tidigare framhållit, i sitt utredningsansvar.¹³ Beslut rörande rätten till sjukpenning har uppenbarligen prioriterats på bekostnad av samordnande insatser för att på ett tryggt och smidigt sätt få tillbaka den försäkrade i arbete. Detta har lett till att orimliga avslagsbeslut drabbat många av LO-förbundens medlemmar som hamnat i en ohållbar ekonomisk och social situation, vilket knappast underlättat för dem att ta sig tillbaka i arbete.

När Försäkringskassan brustit i sitt utredningsansvar har det ofta handlat om att handläggaren i allt för liten utsträckning klarlagt och vägt in vilka möjligheter att anpassa arbetsplatsen och att underlätta återgången till arbete som arbetsgivaren ska göra. Arbetsgivaren ska ju exempelvis enligt socialförsäkringsbalken (se 30 kap. 6 §, SFB) ta fram en plan för återgång i arbete när en arbetstagare förväntas vara sjuk under en längre tid och därför inte kan arbeta. Arbetsgivaren ska sedan kontinuerligt följa upp planen och revidera den vid behov.

LO vill i detta sammanhang understryka att det ansvar som arbetsgivare har rörande rehabilitering och arbetsanpassning inte enbart påverkas av det som formuleras i SFB utan även av lagen om anställningsskydd (LAS), medbestämmandelagen (MBL), arbetsmiljölagen (AML), och det partsgemensamma arbetsmiljöarbetet samt av praxis från Arbetsdomstolen.

En stor brist i dagens lagstiftning är att det saknas möjligheter att utdöma kännbara sanktioner för de arbetsgivare som inte tar sitt lagstadgade ansvar rörande arbetsanpassning och rehabilitering. Kompletteras de förslag som utredningen för fram med utökade sanktionsmöjligheter och en skarpare lagstiftning rörande arbetsgivarnas ansvar för arbetsanpassning, rehabilitering och återgång i arbete, så som LO tidigare föreslagit¹⁴, ökar den försäkrades rättssäkerhet och trygghet. Detta skulle också stärka arbetet med att motverka den skadliga sjuknärvaron och orsakerna till att arbetsrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro uppstår.

LO är även positiv till förslaget om att ifall den försäkrade vill pröva att arbeta i begränsad utsträckning trots hel sjukskrivning bör Försäkringskassan samverka med arbetsgivaren och sjukskrivande läkare i syfte att ta tillvara den försäkrades arbetsförmåga och på sikt underlätta dennes återgång i arbete.¹⁵ Försäkringskassan bör, enligt utredningen, utifrån denna samverkan utreda möjligheten till partiell sjukpenning med en annan arbetstidsförläggning än att arbetstiden minskas varje dag. Även i

¹³ Se SOU 2020:6, 135–141.

¹⁴ Se bland annat LOs remissyttranden över Ds 2016:8 och SOU 2015:21.

¹⁵ Se SOU 2020:26, s. 135-141.

detta avseende anser LO att förslaget har en positiv effekt för att få arbetsgivaren att bättre anpassa arbetsplatsen efter den försäkrades förmåga och underlätta återgången i arbete.

Det är hög tid att gå från ord till handling

Sjukförsäkringsfrågan bär på en tydlig klass- och könsdimension. Detta gäller i synnerhet försäkringsskyddet för dem med korta och osäkra anställningar, vilket tydligt belysts under den ”coronakris” vi just nu befinner oss i. LO delar utredningens bedömningar att eftersom kvinnor i högre grad är sjukskrivna än män kommer förslagen att ha en större effekt på kvinnor som grupp, vilket kommer att bidra till ökad ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män.¹⁶ Betydligt mer måste göras i detta avseende, men med de förslag som utredningen för fram tas ändå viktiga steg i rätt riktning.

Sammantaget markerar de förslag som läggs fram i betänkandet SOU 2020:26, samt i de tidigare betänkanden som utredningen presenterat, förhoppningsvis att tiden när sjukförsäkringsdebatten blockerades av ett ytligt moraliserande och en individualisering av allvarliga strukturproblem nu är över. Det är nu hög tid att inleda reparationen av detta viktiga trygghetssystem. Med de förslag som utredningen för fram i det aktuella betänkandet och tidigare lagt i andra betänkanden, tas viktiga steg i rätt riktning. Genomförs de kommer såväl tryggheten för de enskilda försäkrade som välfärdsstatens legitimitet att stärkas. Landets löntagare förtjänar ett bättre försäkringsskydd än dagens.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Susanna Gideonsson

Kjell Rautio
Handläggare

¹⁶ Se SOU 2020:6, s. 151.