

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

REMISSVAR

Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21)

Övergripande synpunkter

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen har arbetat i nästan fem år med ett mycket brett uppdrag; att se över de allmänna försäkringarna för sjukdom och arbetslöshet.

Utredningen har resulterat i många sidor som har förtjänster som kunskapsunderlag, men som ger ett magert resultat med tanke på kommittédirektiven. De övergripande reformfrågorna är tämligen styvmoderligt behandlade.

Saco anser att ett väl fungerande socialförsäkringssystem är en nödvändighet för ekonomisk tillväxt i samhället. Socialförsäkringsskyddet måste fungera oberoende av anställningsform och anställningsförhållanden. Försäkringarna måste bidra till rörlighet och en effektiv arbetsmarknad utan onödiga inlåsnings effekter. De ska också vara moderna, möjliggöra tekniska lösningar som kan minska transaktionskostnaderna och vara transparenta och förutsebara. Försäkringarna ska även möjliggöra och stimulera ett livslångt lärande. Saco beklagar att utredningen inte tillräckligt resonerat i dessa banor.

Saco beklagar också att stora delar av utredningens betänkande saknar genusperspektiv och att analysen av förslagen brister när det gäller konsekvenser för bl.a. jämställdhet.

Med hänsyn till att det inte gått att nå någon enighet i utredningen om ett stort reformarbete, anser Saco att det ändå är bra att utredningen lägger förslag på hur vissa problem kan lösas inom ramen för det nuvarande systemet.

När det gäller de förslag och bedömningar utredningen har lagt fram, har Saco följande synpunkter.

Ett gemensamt inkomstunderlag

Socialförsäkringsutredningen föreslår att ett nytt gemensamt inkomstunderlag – EGI (ersättningsgrundande inkomst) – införs för beräkning av ersättning från socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringen.

Underlag för ersättningsgrundande inkomst

EGI ska i normalfallet beräknas på tidigare faktiskt inkomst och baseras på den försäkrades avgiftspliktiga ersättningar som ligger till grund för beräkning av arbetsgivaravgifter. Arbetsgivare ska varje månad inrapportera inkomstuppgifter enligt kontantprincipen (utbetalad lön utan periodisering) till skatteverket. Rapporteringen föreslås ersätta den tidigare månatliga arbetsgivardeklarationen och den årliga kontrolluppgiften. Tanken är att inrapportering av s.k. e-inkomst företrädesvis ska ske elektroniskt via arbetsgivarens lönesystem. Utredningen föreslår även att skattepliktiga ersättningar och förmåner från socialförsäkringar inrapporteras månatligen. Uppgifter om EGI ska finnas tillgängligt för de försäkrade på skattekonto hos Skatteverket.

Ramperiod för beräkning av ersättningsgrundande inkomst

Enligt förslaget ska EGI grundas på den försäkrades e-inkomst under en rullande ramtid på 12 månader, dvs. e-inkomsten de närmaste 12 föregående månaderna före ett försäkringsfall. Övergången till att beräkna ersättningsgrunden på faktisk inkomst ska inte medföra några skärpta kvalifikationskrav utan nuvarande grundprinciper för när man omfattas av försäkringsskyddet föreslås gälla även i framtiden. De regler som idag finns för beräkning av inkomst för nyttillträdande eller återinträdande på arbetsmarknaden liksom skyddsregler som finns för vissa situationer och grupper bibehålls.

Införande i två etapper

Införandet av en ny inkomstgrund ska enligt förslaget ske i två etapper. I den första etappen införs en successiv insamling av e-inkomst och efter 12 månader ska den förenklade beräkningen baserad på e-inkomst utgöra förval. Den försäkrade ska emellertid kunna få sin ersättningsgrund beräknad enligt de nuvarande reglerna i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen om det antas ge högre ersättning. Under den första etappen föreslås att en införandekommission, med bl. a. representanter från arbetsmarknadens parter, tillsätts som ska utvärdera införandet av EGI och lämna en rapport efter 18 månader. I etapp två ska alla försäkrade med en anställning omfattas av reglerna om förenklad beräkning av EGI.

I och med etapp två är tanken att ersättning i sjuk-, arbetsskade-, och föräldraförsäkring med få undantag baseras på den nya beräkningen av EGI. Den nuvarande regeln om reducering av sjukpenninggrundande inkomst, SGI, med 0,97 procent tas bort. Införandekommissionens utvärdering och analys av etapp I ska ligga till grund för utformningen av de särskilda skyddsregler för specifika grupper och situationer som erfordras för att säkerställa motsvarande försäkringsskydd som idag. Inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen ska ersättningen, i de fall EGI blir för lågt i förhållande till inkomstbortfallet, även under fas II

kunna beräknas enligt nuvarande regler. Karensdagen i sjukförsäkringen ersätts med en karensinkomst.

I arbetslöshetsförsäkringen föreslås att ett nytt kvalifikationsvillkor baserat på inkomst ska ersätta nuvarande arbetsvillkor. Enligt det nya inkomstvillkoret ges rätt till ersättning när den arbetslöse har haft inkomster i minst 6 månader på en viss nivå under en ramtid på 12 månader. Utredningen ger inget förslag på var nivån för ersättningen ska ligga men anger att 20 procent av prisbasbeloppet, PBB, skulle innebära att huvuddelen av de som idag uppfyller ett arbetsvillkor även uppfyller inkomstvillkoret. Det motsvarar idag ca 9 000 kr per månad.

Saco:s ställningstagande

Saco ställer sig positiv till införandet av ett nytt inkomstbegrepp, EGI, baserat på e-inkomst och delar utredningens uppfattning i stort i dessa delar.

Saco anser att införande av en gemensam ersättningsgrund för socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkring baserat på faktisk inkomst skulle innebära:

- Att ersättningens nivå skulle bli förutsägbar. Eftersom EGI:n är känd för individen följer att det blir lättare att i förväg överblicka de ekonomiska konsekvenserna av exempelvis sjukfrånvaro.
- Att utbetalningen av ersättning i normalfallet kan ske med ökad snabbhet och tillförlitlighet tack vare effektivare och framför allt mer automatiserad administration.
- Att rättsäkerheten skulle öka. Ett mer mekaniskt tillvägagångssätt än dagens framåtblickande inkomstbedömning skulle innebära att inslaget av mer eller mindre subjektiva bedömningar skulle minska. Rättsäkerheten skulle även stärkas genom att de föreslagna reglerna skulle innebära färre möjligheter för individen att agera "fel" i sjukförsäkringen genom att exempelvis missa att anmäla sig hos Arbetsförmedlingen i direkt anslutning till att ett arbete upphör.
- Att försäkringsmässigheten skulle öka till följd av att sambandet mellan avgifter och ersättning blir tydligare än vad det är idag, vilket sammantaget skulle kunna bidra till att ersättningarna från socialförsäkringen upplevs som mer logisk.
- Att försäkringsskyddet stärks för många personer med kortare eller tillfälliga anställningar eller personer som kombinerar eget företagande med en eller flera anställningar.

Saco hyser samtidigt vissa farhågor.

Negativ ersättningsspiral

Personer med återkommande längre sjukperioder kan komma att hamna i en negativ spiral med successivt minskad EGI över tiden. Det är inte ovanligt att personer som till slut får en permanent nedsatt arbetsförmåga, helt eller delvis, har haft perioder med längre sjukskrivningar som föregått beslutet om sjukersättning. Eftersom EGI baseras på tidigare inkomster inklusive ersättningar från sjukförsäkringen riskerar individen att hamna i en nedåtgående trend fram till det att nivån för sjukersättning fastställs. Således finns en risk att den inkomst som olika personer med sjukersättning kommer att ha som försörjning, fram till pensionsåldern såväl som efter, kan komma att skilja sig åt enbart beroende på hur individernas sjukdomshistorik sett ut. Två identiskt lika personer, som i sitt arbete hade samma lön, kan med ersättning baserad på EGI få olika ersättning beroende på hur sjukdomsförloppet i praktiken gestaltat sig. Saco menar att det finns en betydande risk att en negativ ersättningsspiral kan komma att drabba kvinnor i högre utsträckning då kvinnor uppbär sjukpenning och sjukersättning i högre omfattning än män. Därmed skapas ytterligare strukturer som spär på inkomstskillnaden mellan kvinnor och män. Saco menar att utredningen inte tillräckligt har belyst denna situation och att detta behöver beaktas i utformningen av ett nytt regelverk.

En negativ inkomstspiral riskerar också att bli ett uppenbart problem för arbetsskadeförsäkringen om ersättningsnivån - livräntan - baseras på EGI enligt utredningens förslag då livräntan riskerar att bli allt för låg i förhållande till arbetsskadeförsäkringens uttalade syfte att individen ska hållas skadeslös vid arbetsskada. Saco menar att den frågan behöver utredas mer innan ett slutligt förslag läggs och bör också vara en viktig uppgift för införandekommissionen att följa och analysera.

Slopat arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen

Saco anser att förslaget om att slopa det nuvarande arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen och ersätta det med ett kvalifikationsvillkor baserat på inkomst innebär en betydande förändring av en av den nuvarande försäkringens bärande principer. Förslaget innebär att den nuvarande kopplingen mellan arbetad tid och rätt till ersättning minskar. Det finns fördelar med förslaget, inte minst administrativa, men det är viktigt att utvärdera om förändringen påverkar arbetssökandes sökbeteende och reservationslön.

Saco har i tidigare sammanhang förordat den s.k.

Månadsuppgiftsutredningens förslag att förutom inkomstuppgifter månatligen även inhämta uppgifter om arbetad tid. Med elektroniska uppgifter om arbetad tid skulle man lösa nuvarande mycket stora

administrativa bekymmer att inhämta information via arbetsgivarenkäter samtidigt som arbetslöshetsförsäkringens koppling till arbetad tid skulle kunna vara kvar. Ett bibehållet arbetsvillkor innebär inget hinder för att ersättningen samtidigt bestäms med utgångspunkt i en EGI baserad på e-inkomst.

Saco kan också konstatera att det nya inkomstvillkoret i vissa fall förlänger kvalifikationskraven till arbetslöshetsförsäkringen med en månad, eftersom inkomsten den månad arbetslösheten infaller inte räknas med i underlaget men i vissa fall arbetstiden samma månad i nuvarande arbetsvillkor. Det innebär m.a.o. ett förstärkt kvalifikationskrav men som omhändertas i utredningens förslag genom att de som inte uppfyller inkomstvillkoret kan få sin rätt till ersättning prövad mot arbetsvillkoret. Det kommer vid en sådan lösning vara viktigt att informationen om att den möjligheten finns ges till berörda på ett tydligt och tillgängligt sätt.

Ersättning enligt regler för EGI i samband med prövning enligt nuvarande regler

Saco anser att utredningens ambition att säkerställa att individer inte ramlar mellan stolarna i samband med en övergång från nuvarande system med SGI till ett framtida baserat på EGI är vällovlig.

Exempelvis föreslår utredningen i flera sammanhang att det ska vara möjligt för individer att i stället för en beräkning av ersättning eller rätt till ersättning med utgångspunkt i en EGI få en beräkning enligt nuvarande regler.

Detta är bra, men Saco vill samtidigt understryka att det är viktigt att individen, i avvaktan på en beräkning enligt dagens regler, erhåller ersättning enligt förslaget om EGI. Detta så att inte begäran om en beräkning enligt dagens regler blir en inkomstfråga. Den extra ersättning individen eventuellt kan visa sig ha rätt till efter utförd beräkning/bedömning enligt dagens regler justeras rimligen i efterhand.

Saco delar utredningens uppfattning att de särregler som finns idag i sjukförsäkringen för studerande bör återfinnas i det nya systemet med motsvarande skydd. Saco menar dock att dagens regler där endast studier med beviljat studiestöd är överhoppningsbart missgynnar de som väljer att finansiera studietiden på annat sätt. Det riskerar att ge sämre förutsättningar och ett sämre skydd för t ex individer som inte längre är berättigade till studiestöd. Saco menar att den frågan behöver utredas innan ett slutligt förslag läggs.

En långsiktigt hållbar sjukförsäkring

Utredningen föreslår inte några omfattande systemförändringar utan fokuserar istället på att justera problem inom ramen för existerande struktur. I det avseendet har utredningen identifierat tre problem:

- nivån på sjuktalen ligger idag på en relativt låg nivå, men utvecklingen är oroande och orsakerna bakom sjuktalens ökning är till viss del oförklarad
- standartryggheten har urholkats över tiden
- insatserna för rehabilitering och återgång i arbete sätts in för sent och är inte tillräckligt effektiva

Med utgångspunkt från dessa problem har utredningen slutit upp bakom ett antal förslag med syfte att göra sjukförsäkringen mer långsiktigt hållbar.

Utvecklade mål för sjukfrånvaron

Utredningen föreslår att målet för sjukfrånvaron även fortsättningsvis ska vara sådan att den är långsiktigt stabil, låg och i nivå med jämförbara länder. Utredningen tycker dock det är nödvändigt att detta mål konkretiseras och preciseras i en bred politisk överenskommelse. Bland annat ska det ske genom att formulera ett *referensvärde* som det aktuella sjukalet ska jämföras mot. Dessutom ska det fastställas vilka parter som är ansvariga för att detta mål uppnås. Den förmån som är relevant att jämföra med andra länder är sjukpenningen eftersom systemen för sjuk- och aktivitetsersättning skiljer sig åt allt för mycket mellan olika länder. Utredningen föreslår därför att referensvärdet tills vidare enbart baseras på sjukpenningrelaterad frånvaro.

Fasta spelregler

Utredningen betonar också betydelsen av fasta spelregler och menar att detta ska fastställas genom en bred politiköverenskommelse. Det innebär att det på förhand ska finnas fastställda åtgärder som ska sättas in då sjukfrånvaromålet inte nås. I arbetet med dessa spelregler skall det också klargöras att Försäkringskassan, Socialstyrelsen och landstingen har ett gemensamt ansvar för att detta mål uppfylls.

Ökade resurser

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska tillföras extra resurser för att kunna utvärdera, utveckla och uppdatera det försäkringsmedicinska beslutsstödet som i sin nuvarande form är över 10 år gammalt, vilket ska bidra till en mer likformig tillämpning. Staten ska också fortsätta att stödja hälso- och sjukvården genom sjukskrivningsmiljarden för att förstärka arbetet med sjukskrivningsprocessen och på så sätt ge sjukskrivningsfrågorna högre prioritet. På detta sätt kommer hälso- och sjukvården att bidra till att stabilisera utvecklingen av sjukfrånvaron.

Förbättrad standardtrygghet

Utredningen anser att sjukförsäkringens tak ska vara utformad på ett sådant sätt att omkring 80 procent av de försäkrade som får ersättning i form av sjukpenning ska få 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten från den allmänna försäkringen. Utredningen ställer sig frågan vem som i framtiden ska vara huvudansvarig för försäkringen vid sjukdom och fastställer att staten har en självklar roll i välfärdspolitiken och socialförsäkringen. Mot bakgrund av detta anser utredningen att ambitionsnivån för socialförsäkringen måste förtydligas och föreslår att inflationstakten även fortsättningsvis ska utgöra grundprincipen för hur taket i socialförsäkringarna indexeras, med reservationen för att justeringar kan komma att vidtas för att uppnå den långsiktiga målsättningen.

Mer flexibel sjukpenning

När en individ varit sjukskriven och är på väg tillbaka till arbetet kan nuvarande förmånsnivåer (25, 50, 75 och 100 procent) verka begränsande, eftersom utformningen reducerar möjligheterna att ta till vara den försäkrades arbetsförmåga. Utredningen föreslår därför en mer flexibel sjukpenning för fall där arbetsförmågan bedöms mot den försäkrades tidigare arbetsgivare. Detta skulle till exempel innebära att den försäkrade kan börja arbeta på 10 procent och få ersättning på 90 procent, vilket inte är möjligt med nuvarande system.

Rättvisare utformning av karens

Utredningen föreslår att den nuvarande karensdagen ersätts med ett karensavdrag. Utgångspunkten är att avdraget beloppsmässigt ska motsvara karensdagen. Karensavdraget ska uppgå till 20 procent av en genomsnittlig veckoersättning i form av sjuklön. Det ska dock finnas viss flexibilitet i utformningen så att ett veckogenomsnitt kan bytas mot tvåveckors eller fyraveckorsgenomsnitt.

Saco:s ställningstaganden

Saco ställer sig generellt sett positiv till utredningens förslag och anser att åtgärderna sammantaget skulle stärka sjukförsäkringen som långsiktigt hållbar. Saco delar också kommitténs uppfattning att det under överblickbar tid endast finns begränsade offentliga resurser till förfogande för att reformera sjukförsäkringen.

Att revidera målet till att enbart gälla sjukpenning snarare än att även omfatta sjuk- och aktivitetsersättning kan leda till att inflödet till sjuk- och aktivitetsersättning ökar, som ett sätt att hålla nere sjukpenningtalen. Av den anledningen är det viktigt att vara uppmärksam på att inte en ökad sjukersättning blir ett medel för att

uppnå ett lägre sjukpenningtal. Det var också en viktig orsak till sjukfrånvaromålets nuvarande utformning. Mot bakgrund av att dagens system för sjukersättning är tämligen restriktivt och att detta förhållningssätt inte luckras upp, så bedöms dock risken för överutnyttjande av sjukersättningen som liten. Målet måste först och främst nås genom aktiva och tidiga insatser för bättre återgång i arbete med en väl fungerande skade- och försäkringsreglering samt tillräcklig kontroll och utbyggd uppföljning. Saco ställer sig därför bakom förslaget.

Att på förhand fastställa regler för en framtida ökning av sjuktagen vars orsaker är okända innebär regelförändringar som inte kommer att vara relaterade till de bakomliggande orsakerna till ökningen av ohälsotalen. Det finns därför en risk att reglerna kan komma att utformas på ett sådant sätt att generositeten i sjukersättningen blir beroende av sjukfrånvarons nivå. Det kommer i så fall att leda till att ersättningsnivån sjunker under tider när sjuktagen är högre, vilket i första hand kommer att drabba arbetslösa och anställda vars arbetsgivare inte har tecknat kollektivavtal. Det betyder att svagare grupper kommer att drabbas hårdare än övriga grupper. Saco anser att en sådan utformning bör undvikas.

För att möjliggöra de förändringar som utredningen föreslår är det viktigt med ekonomiskt stöd. Det försäkringsmedicinska stödet är idag mer än 10 år gammalt, och behöver utvärderas och utvecklas. Det är därför rimligt att Socialstyrelsen tilldelas extra resurser för detta ändamål. Det samma gäller hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivningsprocessen. Saco tillstyrker därför dessa förslag, men menar samtidigt att framför allt hälso- och sjukvården kommer att behöva mer resurser för att klara sina uppdrag.

Enligt ekonomisk teori har höjda ersättningar i välfärdssystem en negativ effekt på arbetsutbudet. Det gäller även när förändringarna avser ersättningar i sjukförsäkringssystemet eftersom arbetsförmågan hos en individ är svår att bedöma exakt och till någon del är subjektiv eftersom beslutsunderlaget i vissa fall är helt symtombaserat. Det lägre arbetsutbudet leder i sin tur till lägre sysselsättning och färre arbetade timmar i ekonomin. Här delar Saco dock utredningens bedömning att dessa effekter av allt att döma är små för de förändringar som föreslås här. Ett höjt tak ökar också försäkringsmässigheten, vilket är positivt. En urholkad sjukförsäkring driver fram privata försäkringslösningar, vilket är negativt på sikt eftersom det urholkar tilltron till de allmänna trygghetssystemen.

Karensdagens utformning slår olika hårt mot olika grupper på arbetsmarknaden. Att ersätta karensdagen med ett karensavdrag tycker

Saco är ett bra förslag som löser många av de problem som finns med nuvarande regler. Det är dock viktigt att tillåta en relativt hög flexibilitet avseende vilken period avdraget ska baseras på. Utredningen beskriver perioder upp till 4 veckor, vilket för vissa grupper kan vara en allt för snäv inkomstperiod för att vara ett representativt genomsnitt, vilket till exempel kan vara fallet för personer med jourarbete. Saco stöder förslaget och tillstyrker att en reglering så långt som möjligt utformas så att de avtalsslutande parterna ges utrymme att fastställa avdragets storlek inom ramen för sjuklönesystemet. Saco delar även utredningens bedömning att det även fortsättningsvis behövs självrisker som motverkar korttidsfrånvaro.

Bättre stöd för återgång i arbete vid ohälsa

I beskrivningen av hur området återgång i arbete/rehabilitering fungerar i Sverige idag framkommer att det är ett komplicerat pussel med många olika aktörer. Utredningen presenterar två centrala framgångsfaktorer som man anser bestämmer resultaten. Återgång i arbete vid ohälsa är främst beroende av:

- En arbetsfokuserad hälso- och sjukvård, och
- En ansvarstagande och engagerad arbetsgivare som också samarbetar med hälso- och sjukvården.

Utifrån detta lägger utredningen fram följande förslag:

Hälso- och sjukvården bör bidra mer till återgång i arbete

Utredningen vill införa krav på samverkan i hälso- och sjukvårdslagen. Landstinget ska samverka med patientens arbetsgivare, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, när det är nödvändigt för att en patient så snart som möjligt ska kunna återgå i arbete. Förutsättningen är dock att patienten medger detta. Samverkansskyldigheten gäller även i de fall en sjukskrivning kan undvikas genom samverkan.

Utredningen vill också införa krav på behandlings- och rehabiliteringsplanering. När en patient är i behov av samordnade behandlings- och rehabiliteringsinsatser inom hälso- och sjukvården, för att så snart som möjligt kunna återgå i arbete, ska landstinget göra en rehabiliteringsplanering för återgång i arbete. Man föreslår också att ett permanent statsbidrag införs för koordineringsfunktioner inom hälso- och sjukvården. Utredningen konstaterar att en koordineringsfunktion och en tidig samverkan, särskilt mellan hälso- och sjukvården och arbetsgivaren, är centrala för återgång i arbete.

Förtydligande av ansvar

Utredningen beskriver en otydlighet i dagens system där de olika aktörernas ansvar; Försäkringskassan, arbetsgivarna och hälso- och sjukvården, kan upplevas som oklara.

För att råda bot på detta vill utredningen förtydliga Försäkringskassans roll och ersätta samordningsansvaret med ett uppföljningsansvar. Tyngdpunkten för Försäkringskassan kommer att ligga på att löpande följa upp vilka åtgärder som genomförs för återgång i arbete. Samtidigt vill man förtydliga arbetsgivarens skyldigheter. Detta ska ske genom att dagens skyldighet för arbetsgivaren att enligt 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken (SFB), lämna upplysningar till Försäkringskassan tas bort. Utredningens analys är att arbetsgivaren härigenom inte behöver invänta Försäkringskassans samordning och processen borde därmed bli mer effektiv. Den förtydligade ansvarsfördelningen ska renodla rollerna.

Statens stöd till arbetsgivares insatser behöver utvecklas

Utredningen menar att staten bör avsätta resurser för utbildning och rådgivning av arbetsgivare. Ett förslag är att man bör ge lämpliga myndigheter i uppdrag, att tillsammans med medicinsk och annan expertis samt arbetsmarknadens parter, ta fram en nationell webbportal för återgång i arbete. Webbportalen bör innehålla information, utbildning, fakta och möjligheter till konsultativ rådgivning för arbetsgivare och andra intressenter.

Utredningen lyfter också möjligheten för staten att föra samtal med arbetsmarknadens parter om hur stödet till arbetsgivare gällande expertresurser för rehabilitering kan utvecklas och hur omställningsavtalet kan komma att omfatta stöd även till personer som drabbats av ohälsa.

Mer kunskap

Utredningen vill också att mer strukturerad kunskap skapas om rehabilitering och dess effekter och att denna kunskap sprids. Därför föreslår man att ett expertråd för återgång i arbete ska inrättas vid Socialstyrelsen. Rådet ska samla och sprida kunskap om återgång i arbete så att den blir lättillgänglig inom hälso- och sjukvården. Dessutom föreslår utredningen att det behövs upprättas en samlad databas över åtgärder som vidtas när det gäller sjukskrivna personer, i syfte att främja en återgång i arbete. Databasen ska innehålla uppgifter om vilka åtgärder som vidtas, vid vilken tidpunkt i sjukfallet detta sker och vem som vidtar åtgärden.

Saco:s ställningstaganden

Saco instämmer i mycket av utredningens problembeskrivningar på området återgång i arbete. Med tanke på att detta område verkligen är centralt, kan förslagen till åtgärder kännas något magert.

Saco menar att det är av största betydelse att de olika aktörer som är involverade i rehabiliteringsprocessen – hälso- och sjukvården, arbetsgivaren, den sjukskrivne, företagshälsovården och Försäkringskassan – samarbetar betydligt bättre med varandra, så att rehabiliteringsarbetet blir mer aktivt och effektivt. Sannolikt behövs bättre incitament för att få till denna samverkan. Det är viktigt att det finns tillräckliga drivkrafter för arbetsgivare att ta sitt ansvar, till tidig och bra rehabilitering.

Idag uppfattas ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna som otydlig och för att råda bot på detta vill utredningen förtydliga de olika rollerna. Saco är tveksam till om utredningens förslag kommer leda till ett förtydligande.

Utredningen föreslår att krav på samverkan införs i hälso- och sjukvårdslagen. Saco menar att det är bra att det blir en bättre samverkan mellan hälso- och sjukvården och andra aktörer som är involverade i rehabiliteringsprocessen. Det är naturligtvis viktigt att detta endast sker med individens medgivande. Denna omställning för hälso- och sjukvården kräver dock sannolikt både tid och resurser, och bidrag till koordineringsfunktioner kan vara en del av ett tänkbart ekonomiskt stöd i förändringsprocessen.

Utredningen föreslår också att Försäkringskassans samordningsansvar ska ersättas med ett uppföljningsansvar. Utredningen lägger inga förslag på att arbetsgivarens skyldigheter ska förändras. Saco menar att det är tveksamt om de föreslagna förändringarna gör ansvarsfördelningen tydligare och för arbetsgivarnas del leder till ett mer aktivt förhållningssätt och fler initiativ till lämpliga åtgärder.

Saco delar utredningens uppfattning att det är viktigt att ge stöd till arbetsgivarna och andra aktörer som arbetar med individers återgång i arbete. Saco välkomnar resurser till förebyggande arbetsmiljöarbete och mer kunskap om hur man arbetar med rehabilitering och arbetsanpassning. Mottagandet på arbetsplatsen vid återgång efter sjukdom har stor betydelse för om rehabiliteringen lyckas. Arbetsgivaren har ansvar för detta genom anpassning av arbetsplatsen och av arbetsuppgifter. Här finns en stor potential om möjligheterna tillvaratas, men området är ofta försummat. Behovet av att höja kompetensen kring rehabiliteringsområdet hos vissa arbetsgivare är stort. Arbetsgivarna behöver relevant utbildning och kunskap, både för

att jobba förebyggande och förhindra dålig arbetsmiljö och för att kunna jobba aktivt med anpassning och rehabilitering.

Även skyddsombud och förtroendevalda är viktiga parter som behöver mer kunskap om rehabilitering och anpassning och om organisatoriska och sociala faktorer i arbetsmiljön. Ett kunskapslyft för både arbetsgivare och arbetstagare/ skyddsombud skulle behövas, i samband med införandet av den kommande föreskriften om organisatoriska och sociala faktorer i arbetsmiljön.

Spridning av kunskap till berörda är bra men också att använda sig av andra aktörer och expertis vid behov. Företagshälsovården är en viktig resurs som skulle kunna användas betydligt mer både i det förebyggande och i det efterhjälpande arbetet, kanske särskilt som ett stöd för de mindre företagen. En reflektion är att företagshälsovårdens roll i att stödja arbetsgivarna i deras rehabiliterings- och arbetsmiljöansvar och i deras preventiva arbete inte genererat några tydliga förslag i detta betänkande. Saco deltar gärna i samtal om hur expertresurser för rehabilitering kan utvecklas.

En annan resurs som arbetar gentemot små företag är de regionala skyddsombuden som både verkar för uppbyggnad av ett systematiskt arbetsmiljöarbete men också får hantera ganska många rehabiliteringsärenden. Mer resurser till denna grupp skulle också kunna ge god effekt.

Även om åtgärder i form av olika stöd är viktigt, anser Saco att diskussionen om hur man ska se på arbetsgivarens ansvar och skyldigheter, har hanterats summariskt i utredningen. Resonemanget som ligger till grund för slutsatsen att arbetsgivarens skyldigheter inte bör förändras är vagt. Saco hade önskat en tydligare analys av effekten av de olika tänkbara instrument och verktyg, exempelvis sanktioner, som finns för att säkerställa att arbetsgivaren lever upp till ställda krav. Klart är att dagens situation inte är tillfredställande när det gäller att uppfylla till exempel kraven i AFS 1994:1 Arbetsanpassning och rehabilitering.

Utredningen lyfter också möjligheten för staten att bidra till att underlätta avtal mellan arbetsmarknadens parter som omfattar omställningsstöd även till personer som drabbats av ohälsa. Saco välkomnar detta initiativ. Erfarenheterna av omställningsavtalen är positiva och det finns goda skäl för att försöka inkludera även de som ska försöka ställa om och komma tillbaka i arbetslivet efter sjukdom.

Slutligen ställer sig Saco positiv till utredningens förslag som har intentionen att utveckla kunskapen om rehabiliteringen och dess effekter.

En mer rättssäker arbetsskadeförsäkring

Utredningen har definierat tre angelägna förbättringsområden inom ramen för nuvarande arbetsskadeförsäkring.

1. Bättre kunskapsförsörjning
2. Skillnader mellan kvinnor och män i beviljandegrad
3. En mer sammanhållen arbetsskadestatistik

Utifrån detta har man lagt fram ett antal förslag som Saco huvudsakligen ser som välbehövliga och vällovliga.

Bedömningsstöd

Utredningen vill tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram ett bedömningsstöd för arbetsskadeförsäkringen. Bedömningsstödet, där det ska framgå vilka arbetssjukdomar som vid en given exponering ska anses utgöra en arbetsskada, ska användas vid handläggningen av arbetsskadeärenden hos Försäkringskassan. Tanken är att beslutsstödet ska fungera som en vägledning, snarare än som normerande riktlinjer och att hänsyn fortfarande ska tas till de olika förhållandena i varje enskilt fall när ett arbetsskadeärende prövas. Bedömningsstödet kan enligt utredningen även innehålla arbetsorsakade sjukdomar där det bland företrädare med medicinska expertkunskaper finns en väl utbredd uppfattning om existerande samband mellan sjukdom och arbete, men där vetenskaplig evidens ännu saknas.

Arbetsmedicinskt råd

Utredningen föreslår även att ett arbetsmedicinskt råd ska bildas. Rådet ska utgöra ett expertorgan inom det arbetsmedicinska området, ansvara för förvaltningen av arbetsskadeförsäkringens bedömningsstöd och implementeringen av ny kunskap i försäkringstillämpningen. Idag finns en brist på systematiska sammanställningar om kunskapsläget och det arbetsmedicinska rådet ska, bl.a. annat i samarbete med Statens beredning för medicinsk utvärdering, SBU, verka för att relevant forskning bedrivs och att forskningen fokuseras på områden där det ur ett försäkringsperspektiv finns tydliga kunskapsbrister. Rådet ska också verka för att det sker en kontinuerlig kunskapsutveckling när det gäller skadliga arbetsmiljöer och exponeringar och att kunskapen införs i försäkringstillämpningen.

Kvinnors arbetsskador

Idag brister ofta den vetenskapliga evidensen kring skadlig inverkan beträffande de skador/sjukdomar som kvinnor drabbas av i arbetslivet

och gällande psykisk ohälsa. Utredningens föreslår att en viktig uppgift för det arbetsmedicinska rådet ska vara att verka för att mer resurser kanaliseras till forskning om skadliga arbetsmiljöer i traditionellt kvinnodominerande yrken. Det behövs mer kunskap om kvinnors arbetsmiljöer och exponeringar i olika yrken för att på sikt kunna minska skillnaderna mellan kvinnors och mäns beviljande av arbetsskadelivräntor.

Mer forskning

Utredningen föreslår att en särskild forsknings- och utvärderingsfunktion ska inrättas, vars inriktning ska vara på arbetsmiljöområdet och svara upp mot de behov som finns när det gäller evidensbaserad forskning för en väl fungerande arbetsskadeförsäkring. Utredningen påpekar att ett flertal tidigare utredningar har beskrivit behovet av kunskapsspridning, förstärkt forskning och utvärdering inom arbetslivsområdet, exempelvis Pensionsåldersutredningen. Utredningen delar bedömningen om ett behov av förstärkt forskning på arbetslivsområdet och menar att det är rimligt att ett särskilt institut inrättas för ändamålet.

Utöver detta föreslår utredningen att ge en myndighet i uppdrag att utveckla, producera och redovisa en sammanhållen statistik över arbetsmiljö och arbetsskador.

Saco:s ställningstaganden

Huvudsakligen ser Saco de förslag som utredningen lagt fram som välbehövliga och vällovliga.

Förslaget att tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram ett bedömningsstöd för arbetsskadeförsäkringen är bra. Tanken att beslutsstödet ska fungera som en vägledning, snarare än som normerande riktlinjer, leder rätt då det är viktigt att man fortfarande tar hänsyn till de olika förhållandena i varje enskilt fall när ett arbetsskadeärende prövas. Saco uppfattar det som att det generella arbetsskadebegreppet kvarstår med tillägg av bedömningsstödet som vägledning.

Saco uppskattar utredningens förslag kring både ett arbetsmedicinskt råd, kontinuerlig kunskapsutveckling och implementering av ny kunskap i försäkringstillämpningen på området.

Mer resurser behövs till forskning om sambandet mellan arbetsskador och belastning i arbetet. Idag brister ofta den vetenskapliga evidensen kring skadlig inverkan beträffande de skador/sjukdomar som kvinnor

drabbas av i arbetslivet och gällande psykisk ohälsa. Akademiker är underrepresenterade beträffande anmälda arbetsskador, men av de arbetsskador akademikernas yrkesgrupper anmäler är dock arbetsjukdomar överrepresenterade. Av dessa är de med koppling till organisatoriska/sociala faktorer också överrepresenterade. Anmälda arbetsskador bland tjänstemän har en stark övervikt på kvinnor. Därför uppskattar Saco utredningens förslag att en viktig uppgift för det arbetsmedicinska rådet ska vara att verka för att mer resurser kanaliseras till forskning om skadliga arbetsmiljöer i traditionellt kvinnodominerande yrken.

Saco instämmer fullt ut i behovet av att satsa mer på forskning, utvärdering och kunskapspridning inom arbetsmiljöområdet, inklusive evidensbaserad forskning till stöd för en väl fungerande arbetsskadeförsäkring. Sverige är i behov av en stärkt arbetslivsforskning, vilket vi framfört under en längre tid.

Saco ställer också sig positiv till en sammanhållen statistik över arbetsmiljö och arbetsskador.

Huvudmannaskapet för försäkringen

Utredningen för ett resonemang om huvudmannaskapet i arbetsskadeförsäkringen, bland annat om en eventuell partsgemensam försäkringslösning. Utredningen tar inte ställning till frågan om parterna skulle kunna ta över försäkringen men menar att i den mån det finns ett sådant intresse från parterna, finns det flera viktiga frågor som i så fall behöver utredas vidare. Utredningen anser att i avvaktan på detta bör staten fortsättningsvis vara huvudman för arbetsskadeförsäkringen. Saco uppskattar att utredningen har ett öppet förhållningssätt till frågan. Se <http://www.saco.se/vara-fragor/rapporter/kan-arbetsmarknadens-parter-ta-ett-storre-ansvar-for-socialforsakringarna/>

Övrigt

Antalet ansökningar om livränta har sjunkit rejält, från 22 901 till 5 600 mellan åren 2005 och 2013. Vad denna stora förändring beror på är oklart. En stor förändring i sjukförsäkringen som skedde under 2008 var dock införandet av rehabiliteringskedjan och borttagandet av den tidsbegränsade sjukersättningen. Tidigare sökte många livränta i anslutning till att de fick ett beslut om sjukersättning. Nu är det mer sällan som individens skada/sjukdom bedöms bestå ett år framåt i tiden eller längre, vilket är kravet för att söka livränta. I nuvarande system är upplevs det mindre tydligt när det är dags/finns möjlighet att söka livränta. Saco hade gärna sett att utredningen resonerat kring en lösning på dessa problem.

En trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring

Utredningen har bedömt att den nuvarande modellen med en grundförsäkring och en frivillig försäkring är ändamålsenlig och välfungerande och att den därför bör bestå. Utredningen har dock förslag som gäller arbetslöshetskassornas administration för att ytterligare stärka rättssäkerhet och likabehandling.

Problemen med att oförsäkrade och underförsäkrade ökar i antal tas också upp i utredningen, med ett antal alternativa åtgärder som kan övervägas för att underlätta en lösning. Några konkreta förslag finns dock inte i denna del.

När det gäller själva arbetslöshetsförsäkringen föreslår utredningen att ersättningsperioden kompletteras med en ramtid inom vilken ersättningsperioden ska förbrukas. Vidare föreslår utredningen att 100-dagarsregeln återinförs, dvs. att en arbetslös under de första hundra dagarna kan begränsa sig till att söka lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet. En ny deltidsbegränsning föreslås också. För en deltidsarbetande ska ersättning lämnas under längst 60 veckor för varje ersättningsperiod.

Sacos ställningstaganden

Arbetslöshetskassornas administration

Utredningen föreslår att bestämmelserna i förvaltningslagen görs tillämpliga på arbetslöshetskassornas verksamhet vid myndighetsutövning och att intern kontroll, riskhanteringssystem och informationssäkerhet ska finnas. Utredningen föreslår också att en myndighet ska besluta allmänna råd eller lämna besked i konkreta tolkningsfrågor på ansökan av arbetslöshetskassor.

Saco tillstyrker i huvudsak förslagen. Många arbetslöshetskassor handlägger redan idag sina ärenden i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser, så någon stor skillnad kommer regleringen antagligen inte att medföra. Det säkerställer dock likabehandling och rättssäkerhet, vilket är viktigt.

Att allmänna råd ges av en myndighet är också något som underlättar en likartad bedömning bland kassorna, och som Saco är positiv till. Utredningen har även skissat på en modell för hur kassorna kan begära tolkningsbesked hos en myndighet och vilka rättsverkningar det i så fall bör få. Saco ställer sig dock tveksam till ett system för tolkningsbesked i enskilda ärenden vid sidan av domstolsförfarandet. En av anledningarna till utredningens förslag är att domstolarna ska avlastas. Handläggningstiderna för avgöranden om arbetslöshetsersättning har

dock minskat i domstol, varför Saco inte ser något behov av att tillsätta en ny myndighet av den anledningen. Det är inte heller enkelt att avgöra i vilka fall en kassa bör vända sig till en tolkningsnämnd. Praktiskt taget alla ärenden ger utrymme för tolkning, och det blir orimligt om alla fall ska hamna i nämnden. Det är betydligt bättre, och förmodligen tillräckligt, med allmänna råd, som kan vara mer generell utformade och som kassorna kan förhålla sig till.

Utredningen anser också att det kan övervägas om en statlig myndighet bör administrera grundförsäkringen, i så fall med en möjlighet att genom avtal överlämna till en arbetslöshetskassa att administrera grundförsäkringen för sina medlemmar. Utredningen menar också att det inte är uteslutet att kassornas verksamhet kan utvidgas till att omfatta administration av olika former av kompletterande ersättningar vid arbetslöshet, eller att bedriva någon slags arbetsförmedlande verksamhet.

Sacos uppfattning är att den nuvarande ordningen där arbetslöshetskassorna administrerar försäkringen i huvudsak fungerar mycket bra. Detta konstaterar även utredningen. Arbetstagarorganisationernas huvudmannaskap för kassorna fungerar väl och förbunden tar sitt ansvar, även när det gäller grundförsäkringen. Saco motsätter sig därför att en statlig myndighet tar över administrationen av grundförsäkringen. Att myndigheten skulle kunna genom avtal överlåta till arbetslöshetskassorna att administrera grundförsäkringen för sina medlemmar blir krångligt, och helt obehövligt. Risken är också att den statliga myndigheten får en olyckligt normerande roll när det gäller handläggningen av ärenden, som kan hindra kassornas utveckling av rutiner och datasystem.

Vad gäller utvidgning av kassornas verksamhetsområden, kan det mycket väl vara så att det för vissa kassor ligger nära till hands att t.ex. också ta sig an viss arbetsförmedling. Det bör dock vara upp till varje kassa att avgöra, med hänsyn till att kassorna ser ganska olika ut.

Nya regler i arbetslöshetsförsäkringen

Utredningens förslag om att en ramtid ska införas så att ersättningen måste förbrukas inom fem år, avstyrks. Konsekvensbeskrivningen är bristfällig när det gäller effekterna för de ersättningsberättigade. Enligt en undersökning som Akademikernas Erkända Arbetslöshetskassa (AEA) gjort är det framför allt studerande eller personer som tagit kortvariga arbeten som skulle drabbas av femårsbegränsningen. Förslaget innebär att de här individerna bestraffas jämfört med personer som enbart varit arbetslösa. Saco menar därför att förslaget leder till fel konsekvenser. Studier och arbete måste uppmuntras och inte bestraffas.

Saco har inga invändningar mot att 100-dagars regeln återinförs. Det kan bidra till att arbetsförmedlingen bedömer lämpligt arbete för en arbetssökande på ett mer likartat sätt. Saco vill dock betona att Arbetsförmedlingen måste upprätta handlingsplaner från dag ett. Det får inte bli så att en arbetssökande inte får någon hjälp från Arbetsförmedlingen förrän 100 dagar passerat.

Saco tillstyrker förslaget om en ny deltidsbegränsning. Att ersättning ska lämnas under sammanlagt längst 60 veckor för varje ersättningsperiod är en klar och tydlig regel, som ger fler bättre förutsättningar att söka och få heltidsarbete, oavsett omfattningen av deltidsarbetet.

Vem ska få ersättning?

När det gäller problemen med ett växande antal oförsäkrade och underförsäkrade vill Saco framhålla att det är viktigt att arbetslöshetsförsäkringen fortsätter att vara en omställningsförsäkring. En bra ersättningsnivå gör att människor blir trygga och vågar pröva nya arbeten, vilket både individen och samhället tjänar på. Saco menar att arbetslöshetsförsäkringen måste ha tyngdpunkten på detta. Det är viktigt att täckningsgraden ökar så att fler kan omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, men detta får inte ske på bekostnad av omställningssyftet. Saco anser att det är ett inkomstbortfall som ska skyddas och att försäkringen ska vara försäkringsmässig.

Indexering

Utredningen för ett resonemang om indexering av arbetslöshetsförsäkringen och landar i bedömningen att taket i arbetslöshetsförsäkringen bör indexeras i framtiden på samma sätt som sjukförsäkringen, men att utgångsnivån kan vara olika i de båda försäkringarna.

Saco anser att det är viktigt att taket höjs i försäkringen när det finns behov för det. Försäkringen bör långsiktigt bygga på principen om standardtrygghet och inkomstbortfall. Det är oacceptabelt att taket är oförändrat i över tio år, som nu varit fallet, trots att prisnivåerna ändrats. Saco är i och för sig tveksam till en indexering av arbetslöshetsförsäkringen, av de skäl som också utredningen tar upp, nämligen att höjningar av förmåner inom arbetslöshetsförsäkringarna alltid måste ställas mot andra utgifter och politiska ambitioner. Särskilt i lågkonjunkturer är det viktigt att det finns utrymme för t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder, eller andra jobbskapande insatser. Det vore olyckligt om det utrymmet minskar eller till och med försvinner på grund av höjningar av taket i försäkringen.

På något sätt behövs dock garantier för att det som hänt under senare år, att taket legat helt stilla, inte upprepas. Ett alternativ till en strikt indexering skulle kunna vara att man formulerar tydliga mål som ska uppfyllas när det gäller arbetslöshetsförsäkringen och att taket justeras utifrån det.

Övrigt

Saco delar utredningens bedömning att arbetslöshetsförsäkringen inte bör vara konjunkturanpassad, att aktivitetsstödet och arbetslöshetsersättningen ska förbli två olika stöd och att arbetslöshetsförsäkringens finansiering inte bör förändras.

Bättre försäkringsskydd för vissa grupper

Studerande

Utredningen har föreslagit att en möjlighet införs att vid särskilda skäl vara sjukskriven på deltid med en sammanlagd heltidsersättning inom studiemedelssystemet. Vidare har utredningen föreslagit att utbildningsanordnarnas ansvar när det gäller rehabilitering ska förtydligas och att Centrala Studiestödsnämndens särskilda ansvar för rehabilitering tas bort.

Sacos ställningstaganden

Saco tillstyrker utredningens förslag, men saknar författningsförslag om detta. Vad som menas med särskilda skäl när det gäller deltidssjukskrivning framgår inte. Det är viktigt att det inte blir en alltför sträng bedömning, eftersom en deltidssjukskrivning kan främja studierna. Samma bedömning bör gälla som för arbetande deltidssjukskrivna.

När det gäller arbetslöshetsförsäkringen konstaterar utredningen att arbetslöshetsförsäkringen försäkrar inkomstbortfall vid förlorat förvärvsarbete och menar att studier därför inte kan ligga till grund för arbetslöshetsersättning. Utredningen menar dock att frågan om försörjningen mellan studier och arbete är viktig och att matchningslån bör utredas vidare. Saco delar denna bedömning.

Företagare och uppdragstagare

För företagare och uppdragstagare föreslår utredningen att möjligheterna att få arbetslöshetsersättning baserad på tidigare anställningsinkomster förlängs till 36 månader i arbetslöshetsförsäkringen. Möjligheten för egenföretagare att få sjukpenninggrundande inkomst som minst motsvarande skälig avlöning för liknande arbete bör förlängas till 36 månader. För en försäkrad som har inkomst av anställning och som är driver verksamhet i form av

aktiebolag kan SGI, under 36 månader från företagsstarten, beräknas utifrån de förhållanden som rådde innan företaget startade, om detta leder till bättre SGI.

Sacos ställningstaganden

Saco tillstyrker förslagen. Ändringarna underlättar att personer startar eget företagande, och underlättar också för s.k. kombinatörer, dvs. de som växlar eller kombinerar anställning med eget företagande.

Saco delar utredningens bedömning att oklarheter beträffande uppdragstagare i alla fall i viss mån kan lösas inom ramen för förslagen om ökad likformighet i rättstillämpningen och att flera av förslagen i andra delar kan bidra till att lösa vissa av bristerna i trygghetssystemens anpassning till företagare.

Remissyttranden från DIK, Sveriges läkarförbund och Akademikerförbundet SSR biläggs.

Sveriges akademikers centralorganisation
Med vänliga hälsningar

Göran Arrius

Helena Larsson