

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

REMISSVAR (SOU 2020:26)

En sjukförsäkring anpassad efter individen

Förslagen i sammandrag

Utredningen har utrett behovet av anpassningar av försäkringsskyddet för personer med timanställningar och andra tidsbegränsade anställningar, så kallade behovsanställda. Utredningen har dessutom utrett möjligheterna att bättre ta vara på den enskildes arbetsförmåga vid partiell sjukskrivning.

Med utgångspunkt från de problem utredningen har identifierat, lämnas följande förslag:

- 1) En försäkrad som är behovsanställd ska få sin arbetsförmåga bedömd mot behovsanställningen om det kan antas att den försäkrade ska ha arbetat om han eller hon inte har varit sjuk. Bedömningen mot behovsanställningen ska göras till den dag då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga i 90 dagar.
- 2) Försäkringskassan ska kunna bevilja partiell sjukpenning utifrån en annan förläggning av arbetstiden än genom jämn reduktion varje dag om en sådan förläggning inte försämrar möjligheterna till återgång i arbete.

Sammanfattning av yttrandet

Saco har beretts möjligheter att lämna synpunkter på utredningens slutbetänkande som innehåller två delar.

Den första delen innehåller förslag som förbättrar försäkringsskyddet för behovsanställda. Saco tillstyrker förslagen om att behovsanställda ska bedömas mot sin behovsanställning om det kan antas att personen skulle ha arbetat om han eller hon inte varit sjuk. Saco är däremot kritisk till att bedömningen av arbetsförmågan mot behovsanställningen bara kan göras mellan dag 15 och 90 i sjukfallet. Saco anser att behovsanställdas bedömningsgrund ska likställas med anställd och då ska 180 dagar gälla.

Den andra delen innehåller förslag som förbättrar möjligheterna att anpassa arbetstidens förläggning vid partiell sjukskrivning till individens förhållanden. Idag ska arbetstiden fördelas jämnt över veckans dagar. Utredningen föreslår att denna förläggning i högre grad ges möjlighet att

förläggas efter den sjukskrivnes förutsättningar. Saco tillstryker utredningens förslag.

Sacos ställningstagande

Behovsanställdas försäkringsskydd

Även om antalet personer med visstidsanställningar har ökat stort under de senaste 20 åren, så kan tillsvidareanställningen fortfarande betraktas som norm på arbetsmarknaden såväl som i socialförsäkringen. Det får konsekvenser för försäkringsskyddet för de individer som inte vill eller har möjlighet att anpassa sig till den normen på arbetsmarknaden.

Grunden till problemet ligger i att reglerna för sjukförsäkringen är olika för anställda och arbetslösa. Problemet är speciellt tydligt för timanställda eftersom de är anställda under den tid de arbetar, men ofta arbetslösa mellan arbetstillfällena. Deras situation kännetecknas av att de i någon mening befinner sig i ett tillstånd som är ett mellanting mellan att vara anställd och arbetslös.

Om en person kan betraktas som anställd eller inte, kan ha stor betydelse både för rätten till sjukpenning och för ersättningsnivån på sjukpenningen. Det framgår också av slutbetänkandet att det vid prövningen av rätten till sjukpenning inte alltid är tydligt när en tidsbegränsat anställd ska betraktas som anställda och när personen ska betraktas som arbetslös. Den här kritiken har även framförts av Inspektionen för socialförsäkringen (Arbetsrapport 2016:1). Att förbättra försäkringsskyddet för personer med den här typen av osäkra anställningar är bra, och stärker sjukförsäkringens legitimitet.

Enligt utredningens direktiv ska timanställda och andra visstidsanställdas förutsättningar utredas. Utredningen väljer att begränsa sig till en viss grupp av visstidsanställda som har förhållanden som liknar de timanställdas och som utredningen med ett samlingsnamn väljer att kalla för behovsanställda. Hur en sådan avgränsning ska göras i försäkringsskyddet bland visstidsanställda är inte självklart. Dessutom är anställningsformen *behovsanställd* inte ett arbetsrättsligt begrepp. Avgränsningen till den typ av visstidsanställning som behovsanställningar representerar är dock rimlig eftersom det är den gruppen som är kopplad till de svårigheter som har att göra med om personen ska betraktas som anställd eller arbetslös.

Begreppet behovsanställd

Utredningen väljer att ge begreppet behovsanställning en allmän innebörd. Begreppet behovsanställd ska omfatta timanställda och andra tidsbegränsat anställda som kallas in vid behov. Det är arbetsgivarens behov som styr rätten till arbete och det handlar om en pågående aktiv relation i så måtto att om personen inte blivit sjuk så skulle personen

fortsatt sin behovsanställning. Avslutade vikariat eller projektanställningar ska inte omfattas av begreppet. Men ansatsen innebär att begreppet behovsanställd kommer att omfatta en mängd olika anställningsformer eller anställningsavtal. Utredningen tänker sig att de närmare avgränsningarna får utvecklas genom rättspraxis. Saco anser att detta är en rimlig väg att gå och bör medföra att begreppet därigenom blir tillräckligt flexibelt för att omfatta de individer som är tänkta att avses. Det är alltså viktigt att tolkningen av begreppet behovsanställd inte blir för strikt, eftersom det skulle kunna innebära att allt för få skulle omfattas. Detta behöver därför klargöras i förarbeten och författningskommentarer för att på så sätt förenkla tillämpningen för Försäkringskassan.

Bedömning mot behovsanställningen

När en arbetslös ansöker om sjukpenning hos Försäkringskassan bedöms den försäkrades arbetsförmåga mot ett normalt förekommande arbete vid bedömningen av rätt till sjukpenning från dag 1. Om en behovsanställd ges möjligheten att bli betraktad som anställd vid ansökan om sjukpenning så inställer sig frågan mot vilket arbete arbetsförmågan ska bedömas eftersom den behovsanställda saknar arbete när inget arbete utförs. Utredningen föreslår att en behovsanställd ska få sin arbetsförmåga bedömd mot behovsanställningen om det *kan antas* att den försäkrade skulle ha arbetat om inte sjukdomen inträffat.

På det här sättet blir försäkringsskyddet mer likt en tillsvidareanställd. Detta är dessutom ett bedömningsförhållande som gäller egenföretagare, som helt saknar arbetsgivare. Saco anser därför att det är fullt rimligt att även behovsanställda bedöms på motsvarande sätt.

Beviskravet "kan antas"

Enligt Socialförsäkringsbalken (27 kap. 10–11§§) har behovsanställda rätt till sjukpenning under de första 14 dagarna i sjukfallet om det *kan antas* att den försäkrade skulle ha förvärvat arbetat i motsvarande omfattning under de första 14 dagarna i sjukperioden. Utredningen föreslår att samma bevisregel ska användas för rätten till sjukpenning från och med dag 15. Kravet på att det *kan antas* innebär att det inte krävs att det är styrkt att den försäkrade skulle ha arbetat om personen inte hade varit sjuk. Saco är positiv till att beviskravet "kan antas" används.

Bedömning mot behovsanställningen under högst 90 dagar

Utredningen föreslår att de behovsanställda som längst ska få sin arbetsförmåga bedömd mot sin behovsanställning under 90 dagar. Detta är ett ställningstagande som Saco inte ställer sig bakom. Huvudregeln enligt rehabiliteringskedjan är att arbetsförmåga för de allra flesta prövas mot ordinarie arbete under 180 dagar. Det gäller för tillsvidareanställda och för egenföretagare och bör därför även gälla behovsanställda om

målsättningen är att göra försäkringsskyddet neutral i förhållande till anställningsformen.

Ingen begränsning av dagbelopp som för arbetslösa

Utredningens målsättning har varit att likställa bedömningsgrunden hos behovsanställda med andra anställda. Saco tillstyrker därför förslaget om att sjukpenningen beräknas på samma sätt. Det så kallade arbetslöshetstaket för sjukpenning ska därför inte gälla behovsanställda.

Arbetstidens förläggning vid partiell sjukskrivning

Ett flertal Sacoförbund har rapporterat att sjukskrivna medlemmar har problem med Försäkringskassans rekommendationer om att en deltidssjukskrivning ska fördelas jämnt över veckans dagar. Försäkringskassan menar att detta är en naturlig följd av att sjukpenning är en dag-för-dag-ersättning.

Efter förfrågan från utredningen så genomförde Försäkringskassan en aktgranskning för att närmare studera hur tillämpningen ser ut. För det ändamålet gjordes ett urval av ärenden fördelade på offentlig och privat sektor. Aktgranskningen visade att 17% av de deltidssjukskrivna arbetade enligt undantaget, det vill säga att de koncentrerade arbetstiden till färre arbetsdagar. Det framgick också bland ärendena att Försäkringskassan var snabba med att informera om att deltid varje dag är huvudprincipen. Det kan ha medfört att många inte ens frågade efter andra möjligheter.

Försäkringskassan är strikta med att det är en dag för dag-ersättning och menar att huvudregeln är deltid varje dag och att det ska vara medicinskt motiverat att förlägga tiden på annat sätt. Exempelvis kan det handla om lång och tröttande resväg eller behov av längre tid för återhämtning. Det finns också yrken där det inte fungerar att arbeta deltid, till exempel för kabinpersonal. Enligt Försäkringskassan står det ingenting i förarbetena om arbetstidens förläggning, utan handläggningen bygger huvudsakligen på rättsfall och praxis, vilket också bekräftas av utredningen som hänvisar till avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen. Utredningen menar samtidigt att denna dom inte är helt klagörande. Dessutom är det oklart vad som exakt menas med att arbetstidens förläggning ska vara medicinskt motiverad.

Saco anser att det finns goda skäl att överväga förändringar av regelverket så att en försäkrads arbetsförmåga kan tillvaratas i högre utsträckning och återgång i arbete underlättas vid partiell sjukskrivning. Regelverket för sjukförsäkringen får inte vara utformat på ett sådant sätt att det motverkar återgång i arbete. Saco tillstyrker förslagen.

Sveriges akademikers centralorganisation
Med vänliga hälsningar

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Thomas Andréén
Välfärdsekonom