

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten
103 33 Stockholm
s.remissvar@regeringskansliet.se
esbjorn.akesson@regeringskansliet.se

Stockholm
2021-12-22

Vår referens
Erik Gustaf Ageberg

Er referens/Dnr
S2021/05920
S2021/07176

Betänkandet En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69)

Företagarna har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Betänkandet En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69). Samtidigt har promemorian Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga remitterats. Företagarna lämnar här ett samlat remissvar för de båda remisserna.

Inledande synpunkter

Företagarna är Sveriges största medlemsorganisation för små och medelstora företag och företräder ca 60 000 företagare genom 250 lokalföreningar. Sverige har idag drygt en miljon företag och ca 500 000 företagare. Det motsvarar ungefär 10 procent av alla sysselsatta i Sverige. Nästan två miljoner människor arbetar idag i företag med färre än 50 anställda. Det är nästan dubbelt så många fler än vad som jobbar i företag med fler än 50 anställda. Sammantaget utgör de omkring 40 procent av hela arbetskraften.

Sjukförsäkringen berör hela företagarkollektivet och är en viktig hörnsten i det offentligt finansierade skyddsnät som finns för såväl företagare som dess anställda. Företagare bör ha ett gott grundskydd inom ramen för ordinarie socialförsäkringar. Idag är trygghetssystemets regler konstruerade efter anställningsnormen. Möjligheten för företagare att få hjälp med rehabilitering är begränsad. Det bör vara lika naturligt att driva företag som att vara anställd. Därför måste alla regler vara anpassade även för företagare. Företagarna noterar att inga förslag lämnas för att underlätta rehabilitering för företagare.

Sjukförsäkringen ska, för den som är sjukskriven en längre tid, stödja omställning till nytt arbete som stämmer överens med den försäkrades arbetsförmåga. Försäkringen är som sådan ingen yrkesförsäkring.

En av de centrala delarna i sjukförsäkringen är rehabiliteringskedjan. Risken för långa sjukfall minskar genom en aktiv sjukprocess. Genom att arbetsförmågan bedöms mot fler arbetsuppgifter och arbeten över tid har fler sjukskrivna återgått i arbete och arbetsförmågan hos fler har bättre tagits tillvara. Utredningens förslag skulle begränsa viktiga insatser för försäkrade efter en viss ålder och på så sätt öka antalet som lämnar arbetsmarknaden i förtid. Företagarna anser att det är avgörande att sjukförsäkringen fortsatt baseras på medicinska bedömningar om nedsatt arbetsförmåga. Ålder utgör i sig inget medicinskt skäl för nedsatt arbetsförmåga. Ålder som ett kriterium i sjukförsäkringen vore därför främmande. Vidare står förslaget i direkt strid mot regeringens andra insatser för ett förlängt arbetsliv.

Tydliga och effektiva regelverk avseende arbetsgivares ansvar för rehabilitering är viktigt för att förebygga och korta tiden för sjukfrånvaro. Men mindre ändamålsenligt utformade regler kan även ge upphov till negativa konsekvenser. Regler måste vara begripliga, kostnadseffektiva och ändamålsenliga, samt ge möjlighet för företag att utvecklas.

Åldersgränser i sjukförsäkringen

Utredningens förslag att vid viss ålder, 60 år, ska bortses från arbetsförmåga som den försäkrade har i arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, genom att det vid prövning av rätten till sjukersättning endast ska göras bedömning av den försäkrades arbetsförmåga i förhållande till arbete som han eller hon har erfarenhet av. Därmed ska en försäkrad vid viss ålder inte bedömas och stödjas i omställning till nytt arbete som matchar dennes arbetsförmåga på arbetsmarknaden, oavsett hur länge sjukfrånvaron pågått.

Fler äldre än yngre får sjukersättning och ålder kan påverka det medicinska tillståndet. Men rätt till sjukersättning grundar sig i nedsatt arbetsförmåga på grund av medicinska skäl och individens arbetsförmåga, inte åldern i sig. Istället för att verka för att ta tillvara på äldres arbetsförmåga kommer det föreslagna ålderskriteriet i sjukförsäkringen innebära att äldre lämnar arbetslivet i förtur.

Mycket pekar på att äldre personer, över 60 år, inte kommer att få möjlighet till samma rehabiliteringsinsatser som någon som är under 60 år. Utan hjälp från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen innebär förslaget i praktiken en ny form av förtidspensionering med sjukersättning.

I den remitterade promemorian föreslår regeringen en snävare beskrivning av arbetsmarknadsbegreppet. Regeringen avser med formuleringen ”arbeten som den försäkrade har erfarenhet av” att det rör sig om ”arbeten som den försäkrade har haft under en tidsperiod på femton år före den månad för vilken han eller hon ansöker om sjukersättning eller före ett beviljande enligt 36 kap. 25 §”. Möjligheterna att ta tillvara äldres arbetsförmåga kommer med regeringens förslag att kraftigt begränsas. Det gäller även arbeten den försäkrade har tidigare erfarenhet av. Detta kan inte anses vara förenligt med försäkringens syfte eller mål.

Vidare innebär förslaget att sjukförsäkringen för den som är 60 år inte längre ska ställa krav på omställning till arbete som överensstämmer med arbetsförmågan. Istället övergår sjukförsäkringen till en yrkesförsäkring.

Såväl utredningen, som regeringens förslag, står i direkt konflikt med regeringens – och pensionsgruppens – strävan efter ett längre arbetsliv, arbete högre upp i åldrarna och en högre pensionsålder. Likaså finns det uppenbara motsägelser mot det hållbara arbetsliv som regeringen säger sig vilja arbeta för genom sin arbetsmiljöstrategi för 2021 – 2025. Av medmänskliga skäl – och av kompetensförsörjningsskäl – är det viktigt att alla insatser för att tillvarata arbetskraft görs. Allmänhetens förtroende för socialförsäkringarna är alltför lågt. I SOM-undersökningen 2020 framgick att balansmättet för sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och pensionerna varit lågt det senaste decenniet.¹ Förslaget riskerar att ytterligare förvärpa förtroendet för försäkringen.

¹ Oskarsson, M och Bendz, A, ”Litar svenska folket på Socialförsäkringarna” (2021).

Företagarna anser alltså att varje människa bör ges möjlighet och insatser till rehabilitering. Målsättningen bör vara att tillvara den försäkrades arbetsförmåga på arbetsmarknaden i så stor utsträckning som möjligt. Först efter alla möjligheter uttömts bör "förtidspensionering" genom att bevilja sjukersättning, övervägas.

De centrala aktörerna i rehabiliteringen kommer, genom utredningens förslag, inte att erbjuda en försäkrad över 60 år insatser för rehabilitering, oavsett möjligheterna för den försäkrade att återfå delar av den förlorade arbetsförmågan.

Först efter att alla möjligheter till rehabilitering har uttömts bör sjukersättning och aktivitetsersättning lämnas. Vid bedömning om så skett bör ett vitt arbetsmarknadsbegrepp användas. Om arbetsförmåga finns och den försäkrade har möjligheter till arbete bör inte sjukersättning eller aktivitetsersättning kunna lämnas. Att sänka kraven för unga försäkrade under 30 år att få aktivitetsersättning skulle allvarligt kunna försvåra deras inträde på arbetsmarknaden.

Ett nytt varaktighetsbegrepp

Utredningen föreslår att ett nytt varaktighetsbegrepp: överskådlig tid istället för stadigvarande, vid bedömning av rätten till sjukersättning införs. Utredningen föreslår att begreppet ändras, men anser att innebörden ska vara den samma. En sådan förändring kan inte, enligt Företagarna, motiveras av möjligheten att förtydliga begreppet i förarbeten.

Utredningen föreslår en sänkning av beviskravet vid bedömning av rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning. Företagarna anser att rehabiliteringsmöjligheterna måste vara uttömda för att det ska vara möjligt att bevilja sjuk- eller aktivitetsersättning. En försäkrad som ansöker om en försäkringsförmån måste också kunna styrka rätten till denna förmån.

Flexibel förläggning av arbetstid vid partiell sjukersättning

Utredningen föreslår att en försäkrad som beviljats partiell sjukersättning eller aktivitetsersättning ska kunna förlägga arbetstiden flexibelt. Med flexibelt menas på annat sätt än lika stor reducering varje dag utan att det medför att ersättningen omprövas. Förläggningen ska ske under en begränsad bedömningsperiod om som mest en månad, förläggning ska kunna göras utan begränsning i tid.

Företagarna vill understryka att arbetsgivaren leder och fördelar arbetet och beslutar om arbetstidens förläggning. Det är endast arbetsgivaren som kan besluta om det är möjligt att erbjuda flexibelt arbete viss tid eller vissa dagar på arbetsplatsen. Möjligheten till flexibel förläggning av arbetet kan vara lämpligt för att tillvarata den arbetsförmåga som finns. Det förutsätter att arbetsgivaren godkännt annan förläggning av arbetstiden.

Höjda fribelopp och steglösa nivåer

Utredningen föreslår att fribeloppen höjs för arbetsinkomster som inte påverkar rätten till eller utbetalning av sjukersättning, genom att dessa baseras på inkomstbasbeloppet istället för prisbasbeloppet. Fribeloppen tillämpas för så kallad steglös avräkning, vilka är tillämpliga på försäkrade som beviljades sjukersättning enligt regelverket som gällde före juli 2008.

Företagarna anser att om en försäkrad har arbetsförmåga saknas förutsättningar för sjukersättning. Därmed ska en ny prövning till rätten till sjukersättning göras.

Utredningen föreslår vidare att det införs så kallad steglös möjlighet till vilandeförklaring av sjukersättning och aktivitetsersättning. Utredningen föreslår även införande av steglös rehabiliteringspenning. Att ersätta dagens modell med en fjärdedels, halv, tre fjärdedels nivå i sjukförsäkringen med steglösa nivåer, kräver en grundlig konsekvensanalys. Att introducera steglösa nivåer i socialförsäkringen riskerar öppna upp för svårare kontroll och ökat missbruk av välfärdssystemen. Vidare kräver en steglös förläggning av arbetstiden för partiellt sjukskrivna medarbetare att arbetsgivaren faktiskt kan anpassa verksamheten på detta steglösa vis.

Ideellt arbete ska inte påverka rätten till sjuk- och aktivitetsersättning

Utredningen föreslår att försäkrad som har sjukersättning eller aktivitetsersättning ska ges utökade möjligheter att delta i ideellt arbete, fritidsaktiviteter och dylikt utan att det ska påverka rätten till ersättning. Förslaget innebär att uppvisad arbetsförmåga inte ska bedömas eller påverka rätten till sjukersättning eller aktivitetsersättning. Företagarna menar att det redan idag finns goda förutsättningar för en försäkrad att delta i ideellt arbete och fritidsaktiviteter utan att dennes rätt till sjuk- och aktivitetsersättning påverkas.

Utredningens förslag om att utvidga denna möjlighet ytterligare skulle ha inverkan på förtroendet för försäkringen. En mer generös rätt till ideellt arbete och fritidsaktiviteter skulle göra bedömningen av arbetsförmågan mindre transparent och mer godtycklig. Företagarna anser att dagens möjligheter att arbeta ideellt är tillräckligt tillåtande och bör inte göras mer generösa.

Aktivitetsersättning

Utredningen föreslår att prövotiden förlängs från 6 till 12 månader för att pröva studier utan att utbetalning av aktivitetsersättning påverkas. Utredningen föreslår vidare att ett arbetsmarknadspolitiskt ramprogram inrättas för försäkrade med aktivitetsersättning som har behov av arbetsförberedande insatser eller arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser för att få eller återfå arbetsförmåga. Företagarna anser att åtgärder som ger unga möjligheter att inträda eller återinträda på arbetsmarknaden bör underlättas i så stor grad som möjligt. Företagarna tillstyrker därför förslaget om att förlänga prövotiden för att pröva studier utan att utbetalning av aktivitetsersättning påverkas och införandet av arbetsförberedande insatser eller arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser.

Preventionsersättning ersätter förebyggande sjukpenning

Utredningen föreslår att förebyggande sjukpenning ska ersättas med preventionsersättning. Åtgärder för vilka arbetsgivaren inte ansvarar ska ge den försäkrade rätt till preventionsersättning. Enligt Företagarna är förslaget inte tillräckligt väl utrett. Dagens arbetsgivaransvar för att förebygga ohälsa och underlätta för sjukskrivna medarbetare att snabbt komma tillbaka i arbete på arbetsplatsen är långtgående. En otydlig gränsdragning mellan vad som är arbetsgivarens ansvar och insatser som inte är arbetsgivarens ansvar vore mycket olyckligt.

Utredningen föreslår att dagar med preventionersättning inte ska räknas med i rehabiliteringskedjan. Företagarna avstyrker förslaget. För att bibehålla en aktiv sjukprocess är det avgörande att värna rehabiliteringskedjans avstämningpunkter.

Försäkringskassan ska snarast, men senast dag 60 i sjukfallet, se till att den försäkrades behov av rehabilitering klarläggs

Bland det dyraste som kan drabba en företagare är att medarbetare drabbas av sjukdom. Sjukfrånvaro orsakar produktionsbortfall, behov att rekrytera vikarier och i övrigt extra administration, som i sig kan vara utmanande att klara för småföretag. Därmed har företagare stora drivkrafter att vidta åtgärder för att minska sjukfrånvaron hos sina medarbetare. En sjukskriven arbetstagare i ett småföretag påverkar inte bara företagets ekonomi utan också företagarens personliga situation genom den nära kollegiala relation som oftast finns mellan medarbetare och företagare i småföretag.

Arbetsgivare har ett långtgående ansvar för sina anställdas välmående, att förebygga ohälsa och att underlätta för återgång i arbete i händelse av sjukdom eller skada. Praktiskt innebär det exempelvis arbetsträning, anpassning av arbetsplatsen, hjälpmedel, nya arbetsuppgifter eller arbetstider. Vid sidan av arbetsgivarens ansvar har Försäkringskassan en nyckelroll i rehabiliteringen. Försäkringskassan ansvarar för att bedöma rätten till ersättning och ansvarar för att klarlägga individens rehabiliteringsbehov och samordna sjukprocessen. Relevanta aktörer som Försäkringskassan kan behöva samordna med är Arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården, arbetsgivaren, osv. En brist i dagens sjukskrivningsprocess är att dessa aktörer inte alltid fokuserar på att tillvarata arbetsförmågan hos den försäkrade och arbeta för en återgång i arbete.

En betydande svårighet med arbetsgivarens ansvar för rehabilitering är svårigheten att bedöma sjuklängden. I synnerhet är det svårt eftersom arbetsgivaren inte har någon rättighet att ta del av vilken diagnos en medarbetare har. En arbetsgivare saknar oftast medicinsk kunskap och har synnerligen svårt att bedöma medarbetares behov. Informationen i läkarintyg om på vilket sätt arbetsförmågan är nedsatt och uppskattad sjuklängd är ofta otillräcklig. Företagarna har länge efterfrågat mer och tidigare stöd från Försäkringskassan och hälso- och sjukvården att ta rehabiliteringsansvar och välkomnar därför utredningens förslag. Det är däremot avgörande att Försäkringskassans insatser inte belastar arbetsgivare administrativt.

Konsekvensbeskrivningen

Konsekvensutredningen håller så låg kvalitet att den inte är möjlig att använda som underlag för beslut. Företagarna anser i likhet med Finansdepartementets sakkunnige expert i utredningen, som i ett särskilt yttrande till betänkandet påtalar att konsekvenserna av utredningens förslag om mer generösa bedömningar i sjukförsäkringen inte analyserats i tillräcklig omfattning.

Fredrik Östbom
Samhällspolitisk chef
Företagarna

Erik Gustaf Ageberg
Näringspolitisk expert
Företagarna

Företagarna