

2021-12-22

Socialdepartementet

Mikael Dubois
0702493238
mikael.dubois@tco.se

En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet

S2021/05920

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över slutbetänkandet *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet* (SOU - 2021:69) från Utredningen om sjuk- och aktivitetsersättningen samt förmåner vid rehabilitering.

Allmänna kommentarer

I betänkandet presenterar utredningen förslag som är avgörande för en välfungerande sjukförsäkring med fokus på rehabilitering och stöd till återgång i arbete och för att de med en bestående funktionsnedsättning får trygghet och möjligheter att ta tillvara kvarstående aktivitetsförmåga. TCO tillstyrker samtliga förslag som berörs i detta yttrande men med kommentarer och tillägg.

För TCO-förbunden är framför allt förslagen i de delar som rör förmåner vid sjukersättningen och rehabilitering centrala. När det gäller sjukersättningen har TCO länge påtalat att kraven för att få sjukersättning är alltför höga. Kraven på omställning för äldre är orimliga i förhållande till omställningsförmåga och i förhållande till kostnaderna för den enskilde och för samhället. För många äldre blir en hänvisning till sjukersättningen i stället en anledning att lämna arbetslivet trots att de har kvarstående arbetsförmåga och kunskap och erfarenhet som arbetsgivare behöver.

När det gäller rehabilitering har TCO länge påtalat att många sjukskrivna tjänstemän inte får sitt behov av rehabilitering klarlagt av Försäkringskassan fast de behöver rehabilitering, och att rehabiliteringen många gånger påbörjas alltför sent i sjukperioden.

Många tvingas också avbryta pågående rehabiliteringsinsatser när rehabiliteringsersättning nekats vid rehabiliteringskedjans tidsgränser. Bristen på rehabilitering gör det svårare för den sjukskrivne att komma tillbaka till sitt arbete och värdefull kompetens och erfarenhet går förlorad.

TCO välkomnar utredningens förslag i de delar som rör sjukersättning. Vi bedömer att utredningens förslag kommer innebära en rimligare definition av rätten till sjukersättning för dem med bestående nedsatt arbetsförmåga genom det ändrade arbetsmarknadsbegreppet och utredningens förslag kring äldres rätt till sjukersättning. TCO välkomnar också utredningens förslag i de delar som rör aktivitetsersättningen och utökade möjligheter till aktivitet och studier. Att också personer med mer långvariga funktionsnedsättningar ges möjlighet till aktivt deltagande i samhället och att studera utan att riskera rätten till ersättning är positivt för den enskilde och en förutsättning för ett aktivt medborgarskap i ett demokratiskt samhälle.

TCO välkomnar utredningens förslag i de delar som rör förmåner vid rehabilitering. Vi bedömer att utredningens förslag om införandet av en preventionsersättning och en steglös rehabiliteringsersättning kommer innebära att fler får möjlighet att fullfölja påbörjade rehabiliteringsinsatser. TCO är också mycket positiv till utredningens förslag att behovet av rehabilitering ska vara klarlagt senast dag 60 i sjukperioden om det inte är uppenbart obehövligt.

Samtidigt noterar TCO att även om begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering är ett centralt begrepp i utredningen avstår utredningen från att vidare utveckla eller definiera begreppet. I utredningen *En trygg sjukförsäkring med människan i centrum (SOU 2020:6)* förs en mer djupgående diskussion kring Försäkringskassans motsägelsefulla hållning inför den arbetslivsinriktad rehabiliteringen, Försäkringskassans snäva normering avseende den arbetslivsinriktade rehabiliteringen samt båda dessa aspekters betydelse för Försäkringskassans benägenhet att bevilja (och framförallt – inte bevilja) rehabiliteringsersättning (s.144ff). Utredningen *SOU 2020:6* menar med anledning av detta att regeringen bör överväga ett förtydligande av begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering så att en snäv normering inte omintetgör utredningens förslag (s. 199). På samma sätt befarar TCO att effekten av den föreliggande utredningens förslag riskerar att dämpas av Försäkringskassans syn på den arbetslivsinriktade rehabiliteringen och att det fortsatt kommer att vara en ganska liten

grupp försäkrade som beviljas ersättning inom förmånen, oaktat genomförande av utredningens förslag.

I konsekvensanalysen av förslagen lyfter utredningen fram flera konsekvenser för Försäkringskassan. Förslagen i de delar som rör sjuk- och aktivitetsersättningen bedöms leda till ett ökat inflöde i sjukersättningen och ett behov av fler försäkringsutredare, försäkringshandläggare, specialister, beslutsfattare, chefer och försäkringsmedicinska rådgivare. Därtill kommer utbildningsinsatser och förändringar av administrativa stödsystem (s. 564). Utredningens förslag i de delar som rör rehabiliteringsersättning och preventionersättning bedöms också innebära en ökad administration och ökade kostnader för Försäkringskassan (s.1183 och s. 1191). För att förslagen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt är det avgörande att Försäkringskassan ges de resurser och mandat som myndigheten efterfrågar. TCO ser det därför som önskvärt att fackliga företrädare på lokal nivå involveras i myndighetens arbete med att bedöma vilka krav utredningens förslag ställer på myndigheten vid ett genomförande. Det fackliga perspektivet kan här tillföra värdefull kunskap som kompletterar myndighetsledningens perspektiv.

I de följande avsnitten lämnas särskilda kommentarer på förslagen i utredningens olika delar.

Sjukersättning

Ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp (s. 452).

TCO välkomnar utredningens förslag. Utredningen preciserar vad som menas med att ett arbete är ”tillgängligt för den försäkrade” med hänvisning till proposition 2007/08:136 där det slås fast att det måste finnas ett erbjudande om ett lämpligt arbete (s. 456). Att det måste finnas ett konkret erbjudande om ett lämpligt arbete för att detta ska anses vara tillgängligt förhindrar dagens situation där försäkrade nekas sjukersättning med hänvisning till att de har arbetsförmåga i ett anpassat arbete trots att möjligheten att få ett sådant arbete i praktiken är obefintlig.

Förtydligaren av varaktighetskravet (s. 460).

TCO välkomnar utredningens förslag att ersätta ”stadigvarande” med begreppet ”överskådlig tid”, där bedömningen av vilken tid som är överskådlig tar sin utgångspunkt i den medicinska prognos som kan

göras av hälso- och sjukvården utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet i en individuell bedömning av de enskilda fallen (s. 464). Utredningens resonemang förtydligar att det är ett subjekt – dvs hälso- och sjukvården – som gör en bedömning av vilken tid som är överskådlig, vilket torde göra en sådan bedömning mer begriplig och lättare att acceptera för den enskilde. TCO ser också positivt på utredningens förtydligande om att bedömningen sker i två steg där bedömningen av överskådlig tid utgår från att den försäkrade får antingen sedvanlig behandling eller inga insatser alls (s. 462). TCO välkomnar också utredningens förslag att vid bedömning av överskådlig tid inte beakta tid bortom den tidpunkt då sjukersättning upphör att betalas ut.

Justeringar och förtydliganden av kravet på uttömda rehabiliteringsmöjligheter (s. 471).

TCO välkomnar utredningens förslag och förtydliganden kring bedömningen av om det finns några rehabiliteringsmöjligheter. Som utredningen framhåller ska det inte krävas att rehabiliteringsåtgärder faktiskt har genomförts vilket förtydligas i och med att beviskravet ändras till ”kan antas”. TCO noterar också att utredningen förtydligar att rehabilitering omfattar både medicinsk och arbetslivsinriktad rehabilitering (s. 472). Att utredningen förtydligar att bedömningen ska utgå från om den försäkrade kan antas återfå en arbetsförmåga motsvarande det arbetsutbud denne hade vid tidpunkten för ansökan är mycket bra (s. 479f). Det gör det tydligt för den försäkrade och för Försäkringskassan utifrån vilka förutsättningar förmånen kan beviljas.

TCO delar också utredningens syn att det är orimligt att i en bedömning om det finns rehabiliteringsmöjligheter som kan antas leda till att den försäkrade återfår arbetsförmåga ta hänsyn till sådana insatser som kan leda till arbetsförmågan återfås vid en tidpunkt då ersättning inte längre kan fås (s. 477). En omställning innebär många gånger kostnader både för den enskilde i form av utbildning, byte av yrkesidentitet och krav på att byta bostadsort och socialt sammanhang, och för samhället i form av kostnader för utbildningsinsatser och andra stöttande insatser. Det är orimligt med krav på omställning när den försäkrade och samhället med stor sannolikhet inte kommer att kunna gottgöra sig resultatet av denna.

Sjukersättning till äldre i förvärsarbetande ålder (s. 484).

TCO välkomnar utredningens förslag. Som utredningen påpekar kan krav på omställning för äldre framstå som orimliga varför särskilda

regler för äldre är motiverade (s. 486f). TCO-förbunden möter inte sällan äldre medlemmar som nekas sjukersättning och istället uppmanas ställa om till annat arbete där deras eventuella kvarvarande arbetsförmåga kan tillvaratas, detta trots att förutsättningarna för den enskilda att ställa om är mycket begränsade. Exempelvis kan en omställning genom utbildning innebära att den försäkrade efter avslutad utbildning har uppnått eller rent av passerat den ålder då den försäkrade tänkt gå i pension. Att den som har mycket kort tid kvar i arbetslivet förväntas ändra hela sitt liv - och sina närståendes liv – genom att sälja hus och hem och flytta i syfte att kunna arbeta ett eller några år ytterligare framstår ofta för den enskilde som orimligt.

Nekad sjukersättning resulterar inte sällan i att den försäkrade lämnar arbetslivet helt och går i pension när alternativet skulle ha kunnat vara att arbeta kvar på deltid med sjukersättning på deltid. Utredningens förslag bedöms därför innebära ökade möjligheter för äldre att ta tillvara resterande arbetsförmåga och stanna kvar längre i arbetslivet vilket gynnar den enskilde som får stanna kvar i arbetslivet samt arbetsgivare och samhället som får ta del av äldres kompetens och erfarenhet.

När det gäller vilka arbeten den försäkrade kan sägas ha erfarenhet av för utredningen ett längre resonemang. Utredningen framhåller att erfarenhet av ett arbete föreligger när den försäkrade faktiskt har jobbat i detta arbete. Att endast ha en för ett arbete relevant utbildning är i sig inte tillräckligt för att ha erfarenhet av detta arbete (s. 499). Vidare anger utredningen att samtliga arbeten som den försäkrade har erfarenhet av ska räknas in, varför de som har haft flera olika arbeten kommer att bedömas mot fler arbeten än de som har haft få tidigare arbeten (s. 499). TCO delar utredningens resonemang i dessa delar.

När Försäkringskassan tittar på vilka arbeten den försäkrade har erfarenhet av ska myndigheten titta 15 år tillbaka i tiden. Utredningen problematiserar detta utifrån att tidigare erfarenhet i många arbeten snabbt kan bli inaktuell och ger ett exempel på drifttekniker inom IT. Utredningen landar ändå i slutsatsen att erfarenheter på upp till 15 år ska bedömas som relevanta (s. 501).

TCO vill här lyfta fram att det rimligen faller inom Försäkringskassans utredningsansvar att säkerställa att den försäkrades arbetserfarenhet är relevant vid en bedömning av rätt till

sjukersättning. Som utredningen påpekar faller det inte inom ramen för Försäkringskassans uppdrag att ha kunskap om vilken erfarenhet som är relevant inom olika arbeten. Däremot bör Arbetsförmedlingen ha denna kunskap och kunna bistå Försäkringskassan i en sådan bedömning. Arbetsförmedlingen bör också kunna bedöma vilka utbildningsinsatser som skulle behövas för att den försäkrade ska uppdatera sin kunskap inom ett tidigare arbete, varpå Försäkringskassan bedömer om det är rimligt att ställa kravet att den försäkrade genomgår dessa (s. 501). Arbetsförmedlingens bedömning av relevansen av tidigare arbetserfarenheter ska, även om arbetserfarenheterna ligger närmare i tid än 15 år tillbaka, ingå i Försäkringskassans bedömning.

Ett författningsreglerat beviskrav för prövning av rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning (s. 505).

TCO välkomnar utredningens förslag. Som utredningen framhåller torde ett kodifierat beviskrav främja en enhetlig handläggning och en ökad tydlighet i rätten till sjukersättning, och därmed också stärka rättssäkerheten. Utredningen lyfter fram som en möjlig invändning att ett kodifierat beviskrav omöjliggör att beviskraven anpassas utifrån de enskilda fallen (s. 510). TCO vill här framhålla att varierande beviskrav strider mot likabehandlingsprincipen och i praktiken innebär en rättsosäkerhet. Som utredningen påpekar är det istället andra förhållanden, såsom hur sjukdomsbesvär påverkar den försäkrade, som ingår i den individuella bedömningen (s. 511). Utredningens förslag att beviskravet sätts till sannolikt förefaller som en väl avvägd lösning (s. 512).

TCO vill dock i detta sammanhang kommentera att utredningen noterar att bevisbördan som huvudprincip ligger på den enskilde (s. 506). Att det i princip är den som ansöker om ersättning som ska visa att denne har rätt till ersättning är riktigt. Samtidigt har Försäkringskassan en skyldighet att utreda ärendena i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Inspektionen för Socialförsäkringen har i rapporten *Försäkringskassans utredningsskyldighet* (Rapport 2021:3) visat att det finns brister i hur Försäkringskassan uppfyller sin utredningsskyldighet. Försäkringskassan har också i sitt svar på rapporten bekräftat att det finns brister och lyfter fram de åtgärder kring den rättsliga styrningen och stödet till handläggare som myndigheten genomför för att åtgärda bristerna.¹ Ett kodifierat beviskrav som utredningen

¹ Försäkringskassan 2021-05-10: Svar på ISF-rapport 2021:3 Försäkringskassans utredningsskyldighet, en granskning av Försäkringskassans tillämpning av

föreslår måste omhändertas inom ramen för Försäkringskassans arbete med att säkerställa att myndigheten uppfyller sin utredningsskyldighet så att det inom myndigheten tillämpas enhetligt både mellan olika handläggare och mellan Försäkringskassan och krav på den enskilde.

Aktivitetsersättning

Utredningen föreslår ett ändrat arbetsmarknadsbegrepp för aktivitetsersättning samt ett kodifierat beviskrav för prövning av rätten till aktivitetsersättning, men föreslår ett oförändrat varaktighetskrav (s. 627f). TCO har inget att invända mot utredningens förslag i delar som rör aktivitetsersättningen.

Ersättning vid studier, uppdrag eller arbete med mera

TCO välkomnar utredningens förslag i de delar som rör ersättning vid arbete, studier och uppdrag med mera med sjuk- eller aktivitetsersättning. TCO delar utredningens uppfattning att det är mycket viktigt att också de med sjukersättning och aktivitetsersättning kan ta tillvara kvarstående arbetsförmåga och kvarstående studieförmåga och att regelverket inte står i vägen för möjligheten att engagera sig politiskt eller i civilsamhället. Ett aktivt deltagande i samhället är för många centralt för välbefinnande och kan vara en viktig faktor i att bevara eller återfå arbetsförmåga. Det är också en viktig del i att kunna vara en aktiv medborgare i ett demokratiskt samhälle. Många med sjuk- eller aktivitetsersättning kan även utifrån sina förutsättningar göra viktiga insatser i samhället.

TCO noterar också att utredningen tydliggör hur den föreslagna tiotimmarsregeln förhåller sig till den s.k. åttondelen (s. 841), något som TCO har efterfrågat i diskussioner med utredningen.

När utredningen diskuterar tiotimmarsregeln betonar utredningen att någon bedömning av sysslans karaktär inte skall göras så länge den inte uppgår till minst tio timmar i veckan (s. 839 2a stycket). Strax därefter (s. 840 2a stycket) skriver utredningen att även med införandet av tiotimmarsregeln måste en bedömning av om

utredningsskyldigheten i ärenden om sjukpenning och aktivitetsersättning där ansökan har avslagits.

individens sysselsättning är att anse som ideell eller inte, där en syssla som inte är ideell typiskt sett inte kan grunda sig på avtal. I en framtida lagstiftning bör det klargöras vad som gäller. Att inte se till sysslans karaktär förenklar tillämpningen, samtidigt som det kan missbrukas om tex en make utan betalning utför arbete i ett företag som understiger tio timmar per vecka med sjukersättning.

Förmåner vid rehabilitering

Utredningen föreslår att nuvarande rehabiliteringsersättningen reformeras och att förmånen förebyggande sjukpenning ersätts med en ny förmån, preventionsersättning. Syftet med utredningens förslag är att rehabilitering ska kunna sättas in tidigare och i större omfattning än idag (s. 1067). Försäkrade som har möjlighet att återgå till sitt arbete där de har sin yrkesidentitet och utbildning bör i första hand rehabiliteras till arbete hos sin arbetsgivare (s. 1068). Utredningens förslag syftar också till att göra regelverket mer flexibelt för att i högre grad kunna stödja en effektiv rehabiliteringsprocess och föra in mer rehabilitering i rehabiliteringskedjan (s. 1074).

TCO delar utredningens bedömning att en förutsättning för att behålla sjukförsäkringens legitimitet är att rehabiliteringens plats i sjukförsäkringen stärks och förtydligas (s. 1074). För TCO är det centralt att fler får tillgång till förebyggande insatser, och att fler får tillgång till rehabilitering tidigare i sjukperioden för att därigenom kunna återgå till sitt arbete eller till annat arbete där kompetens och erfarenhet kan tas tillvara. TCO delar också utredningens grundläggande tanke att det är deltagande i den förebyggande eller rehabiliterande insatsen som grunda rätten till ersättning och att ersättningen därför ska vara fredad så länge deltagandet följer den upprättade rehabiliterings- eller preventionsplanen (s. 1076).

Steglös ersättning från rehabiliteringspenningen vid inkomstförlust (s. 1077).

TCO välkomnar utredningens utgångspunkt att ersättningen ska vara steglös och utgå från den inkomstförlust den försäkrade gör i samband med deltagande i rehabiliteringsinsatser.

Utredningens förslag att den försäkrade måste ha en nedsatt arbetsförmåga med minst 25 procent för att beviljas rehabiliteringsersättning förefaller rimligt (s. 1078). Utredningen skriver sedan att för insatser som överstiger 25 procent ska

ersättningen vara steglös och motsvara tidsåtgången för rehabiliteringsinsatserna (s. 1077). Samtidigt ger utredningen ett exempel (Exempel 1 s. 1082) där en försäkrad trappar upp arbetet stegvist från 60 till 90 procent i intervall av 10 procent. Utredningen skriver att ”vid 70 procent är rehabiliteringspenningen 30 procent och så vidare” (s. 1082), vilket TCO tolkar som att utredningen också föreslår att det ska vara möjligt med steglös ersättning även för rehabiliteringsinsatser som tar mindre tid i anspråk än motsvarande en nedsättning av arbetsförmågan med 25 procent. Det är i linje med utredningens utgångspunkt att ersättningen ska utgå från den inkomstförlust den försäkrade gör i samband med deltagande i rehabiliteringsinsatser och något som TCO välkomnar då detta möjliggör för fler att få den ersättning de behöver för att delta i även i kortare rehabiliteringsinsatser.

Utredningen pekar också på möjligheten för en försäkrad som gradvist ökar sin arbetsförmåga att steglöst få rehabiliteringspenning för den resterande arbetsförmågan så länge rehabiliteringsinsatser pågår (Exempel 2, s. 1082). Idag kan en försäkrad trappa upp sin arbetsförmåga till 25, 50, 75 eller 100 procent. TCO vill här påpeka att det bör förtydligas att utredningens förslag förutsätter en steglös upptrappning även av arbetsförmågan.

Rehabiliteringsersättningens koppling till rehabiliteringskedjan (s.1086).

TCO välkomnar utredningens förslag som följer av den grundläggande tanken att det är deltagande i rehabilitering som grundar rätten till ersättning. Som utredningen lyfter fram har kopplingen mellan rehabiliteringsersättningen och rehabiliteringskedjans tidsgränser påverkat beviljandet av rehabiliteringsersättning negativt, något som också påpekats i betänkandet En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering (SOU 2020:6, s. 194).

TCO välkomnar också utredningens förslag att inte sätta en tidsgräns för hur länge rehabiliteringsersättning kan beviljas. Kravet på en rehabiliteringsplan med en tydlig tidsplan för insatser torde göra en sådan gräns obehövlig.

Utökade möjligheter att få rehabiliteringsersättning vid utbildning (s. 1091).

TCO välkomnar utredningens förslag. TCO har i en tidigare rapport *Studier – en väg från sjukskrivning till arbete* (TCO 2017) visat att det bland tjänstemän finns en efterfråga på utvidgade möjligheter att studera med rehabiliteringsersättning. Rapporten visar att 26 procent av tjänstemännen önskar att det hade haft möjlighet att studera med rehabiliteringspenning under sin sjukskrivning. Det är främst tjänstemän med en eftergymnasial utbildning som är tre år eller längre, kvinnor och tjänstemän som blivit sjukskrivna på grund av psykisk ohälsa som efterfrågar möjligheten att studera med rehabiliteringspenning. Tjänstemännen efterfrågar också främst studier vid universitet eller högskola i syfte att bredda eller fördjupa en tidigare utbildning. TCO bedömer att utredningens förslag väl svarar mot tjänstemännens behov av utökade möjligheter att studera med rehabiliteringsersättning.

Handläggning- och beslutsprocessen vid rehabiliteringsersättning (s. 1096).

TCO välkomnar utredningens förslag. När TCO frågar långtidssjukskrivna tjänstemän om deras sjukskrivningsprocess visar svaren att en relativt stor andel av tjänstemännen, 20 procent, inte får sitt behov av rehabilitering klarlagt trots att de behövde det. En stor andel, 30 procent, av de långtidssjukskrivna tjänstemännen vet inte heller om Försäkringskassan har klarlagt deras behov av rehabilitering. Att behovet av rehabilitering klarläggs är en förutsättning för rehabiliteringsprocessen och att den försäkrade erbjuds de insatser han eller hon behöver för att komma åter i arbete. Att den försäkrade vet om att Försäkringskassan klarlägger behovet av rehabilitering är också viktigt för sjukförsäkringens legitimitet och för att den försäkrade ska känna sig omhändertagen och att det finns en önskan hos arbetsgivare och Försäkringskassan att den försäkrade kommer tillbaka till sitt arbete.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i en nyligen publicerad rapport 2021:9 utvärderat implementeringen av lag om (arbetsgivares) plan för återgång i arbete och konstaterat att Försäkringskassans tillsyn av planerna inte har fungerat som tänkt. TCO ser här en möjlighet att denna tidpunkt, senast dag 60, även kan bli en tidpunkt där arbetsgivares plan för återgång i arbete begärs in, vilket kan stärka tillsynen.

Allmänt om preventionersättning

TCO välkomnar utredningens förslag om preventionersättning som ny förmån vid förebyggande insatser. Att införa en särskild förmån för förebyggande insatser som benämns ”preventionersättning” lyfter fram betydelsen av sådana insatser och ökar tydligheten för både den enskilde och för arbetsgivare jämfört med benämningen ”förebyggande sjukpenning” som för tankarna till sjukdom och sjukpenning. Att i socialförsäkringsbalken (SFB) knyta den nya förmånen till bestämmelserna om rehabilitering förtydligar att det är rehabiliterande insatser i ett förebyggande syfte som avses.

TCO välkomnar också utgångspunkten att den föreslagna förmånen ersätter den som gör en inkomstförlust på grund av förebyggande insatser, där utredningen även föreslår att ersättningen är steglös (s.1103).

Preventionersättning ska kunna beviljas för förebyggande medicinsk behandling eller rehabilitering (s. 1108).

TCO välkomnar utredningens förslag. Liksom förebyggande sjukpenning omfattar förebyggande medicinsk behandling och rehabilitering kommer den nya förmånen som ersätter förebyggande sjukpenning omfatta sådana insatser. Medicinsk behandling eller rehabilitering ordinerar av läkare och det krävs att det finns en upprättad preventionsplan (s. 1110). Utredningen specificerar inte närmare vilka läkare som kan ordinera, vilket TCO tolkar som att även företagsläkare och företagshälsovårdsläkare ska kunna ordinera medicinsk behandling eller rehabilitering. Det skulle avlasta den allmänna hälso- och sjukvården och stärka möjligheterna till förebyggande insatser på ett tidigt stadium.

Preventionersättning ska kunna beviljas för arbetslivsinriktade insatser i förebyggande syfte (s. 1119).

TCO delar utredningens uppfattning att arbetslivsinriktad rehabilitering kan vara relevant förebyggande åtgärd och välkomnar utredningens förslag. Att Försäkringskassan inte ska behöva dela upp åtgärder som ingår i en plan för att förhindra sjukdom och nedsatt arbetsförmåga underlättar för det förebyggande arbetet. TCO delar också utredningens bedömning att utbildning bör kunna vara en del i det förebyggande arbetet. Många som har haft slitsamma arbeten har mycket erfarenhet och kunskap som kan komma till nytta inom flera områden, och där en utbildning kan möjliggöra omställning till annat arbete där både erfarenhet och arbetsförmåga kan tas tillvara.

Utredningen lyfter fram företagshälsovården som en viktig resurs för arbetsgivaren för att identifiera och planera behovet av förebyggande åtgärder i form av arbetslivsinriktad rehabilitering (s. 1125). TCO vill i detta sammanhang betona vikten av att företagshälsovården används förebyggande. Idag finns det betydande brister i detta avseende. I en kommande rapport om sjukfrånvaro bland tjänstemän visar TCO att 35 procent av de långtidssjukskrivna tjänstemännen inte varit i kontakt med företagshälsovården fast de hade behövt det under tiden innan sjukskrivningen. Kvinnliga tjänstemän har i högre utsträckning än manliga tjänstemän inte varit i kontakt med företagshälsovården under tiden innan sjukskrivningen fast det hade behövts. Det är också framför allt tjänstemän som blir sjukskrivna på grund av psykisk ohälsa som saknar stöd från företagshälsovården innan sjukskrivning. Det är TCO:s förhoppning att utredningens förslag om preventionersättning stärker det förebyggande arbetet och därmed också företagshälsovårdens roll och användning i detta.

Utredningen för också ett längre resonemang kring avgränsningen mellan insatser som kan omfattas av preventionersättningen och insatser som faller inom arbetsgivarens ordinarie arbetsmiljöansvar för det förebyggande arbetet (ss. 1126 - 1135). TCO har i diskussioner med utredningen, tillsammans med andra fackliga aktörer som Saco och LO, särskilt lyft vikten av att tydligt slå fast att det finns en sådan avgränsning så att inte beviljande av preventionersättning av arbetsgivare ses som en förutsättning för förebyggande insatser som faller inom arbetsmiljöansvaret. TCO välkomnar att utredningen tydligt anger att avsikten med utredningens förslag inte är att ersätta eller inkräkta på arbetsgivarens arbetsmiljöansvar (s. 1128). TCO välkomnar också utredningens förslag att noga följa upp effekterna i praktiken och att utredningen särskilt lyfter fram betydelsen av att arbetsmarknadens parter deltar i detta (s. 1135).

Utredningen gör den avgränsningen att preventionersättning omfattar åtgärder som inte ligger inom arbetsgivarens ansvar att anpassa arbetet enligt arbetsmiljölagen men som skulle kunna aktualisera rehabiliteringsansvaret om den försäkrade hade fått nedsatt arbetsförmåga (s. 1133). TCO vill här påpeka att gränsen för arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering är en komplex fråga som är föremål för en diskussion över tid. Exempelvis är gränsen som pekas ut mellan åtgärder i SFB och arbetsmiljölagen (AML) inte självklar. Här blir utredningen del av en större diskussion som pågått under ett antal år om arbetsgivarens skyldigheter att bedriva arbets-anpassning och rehabilitering – en diskussion som i

stort aktualiserats av Arbetsmiljöverkets revidering av föreskrifterna AFS 1994:1, och där många fackliga organisationer har varit mycket kritiska till utmönstringen av rehabiliteringsbegreppet ur föreskrifterna. Det kan därför vara tillräckligt att regeringen i den kommande propositionen tydligt *slår fast att* och *motiverar varför* åtgärder som ligger inom arbetsgivarens rehabiliteringsansvar inte ska kunna berättiga preventionersättning.

Utredningen verkar även mena att åtgärder i arbetsmiljön och åtgärder som kan berättiga till preventionersättning inte ska kunna utföras parallellt. Utredningen skriver "Detta innebär också att sådana insatser som kan ersättas med preventionersättning inte kommer att sättas in så länge åtgärder enligt arbetsgivarens arbetsmiljöansvar pågår, så som arbetsanpassningar av det ordinarie arbetet i syfte att den försäkrade ska kunna kvarstå i arbete." (s.1129). TCO menar att det här finns en viktig skillnad mellan preventionersättningsberättigade åtgärder som *tränger undan* välfungerande åtgärder i arbetsmiljön och sådana som *kompletterar* åtgärder i arbetsmiljön. Många gånger kan åtgärder i arbetsmiljön och åtgärder som berättigar till preventionersättning komplettera varandra på ett bra sätt. En arbetstagare med sömnproblem kan behöva anpassade arbetstider på grund av sina sömnsvårigheter och samtidigt vara i behov av terapi för att åtgärda dessa problem. En arbetstagare kan behöva anpassningar i den fysiska arbetsmiljön för att minska exponering som ger smärta och samtidigt behöva sjukgymnastik och andra åtgärder för att smärtan ska kunna försvinna. Om åtgärder som kan bevilja preventionersättning och anpassningar av arbetsmiljön inte kan bedrivas parallellt innebär dessutom att arbetstagare tvingas välja mellan dessa åtgärder, trots att båda många gånger skulle behövas.

Utredningen bedömer att även studier i förebyggande syfte bör kunna omfattas av preventionersättningen (ss. 1136 - 1142). TCO delar utredningens bedömning. Att studera och därigenom kunna arbeta med andra arbetsuppgifter inom samma yrke eller helt byta yrke kan för många vara nödvändigt för att förhindra en framtida nedsättning av arbetsförmågan. Utredningen anser också att utbildning för att kunna omfattas av preventionersättning måste vara en sistahandsåtgärd (s. 1139). TCO delar uppfattningen att det är rimligt att i första hand sätta in åtgärder som syftar till att bevara arbetsförmågan inom det ordinarie arbetet.

Steglös ersättning för inkomstförlust (s. 1142)

TCO välkomnar utredningens förslag. Även om många kommer kunna delta i kortare åtgärder utan inkomstförlust är det centralt för att förebyggande åtgärder ska komma till stånd att den försäkrade inte lider inkomstförlust till följd av sådana insatser. Utredningen anser också att preventionersättningen ska ersätta inkomstförlust som beror på tidsåtgång till följd av åtgärden, även tid för resor till och från den plats där åtgärden ges och tid för nödvändig förberedelse inför en åtgärd eller tid för efterbehandling osv (s. 1144). TCO välkomnar detta då en stor del av tidsåtgången kan uppkomma i samband med resor eller förberedelse eller efterbehandling – tex om den försäkrade av medicinska skäl måste avstå från att arbeta efter en insats.

Vidare är ett krav att åtgärden utförs på arbetstid för att berättiga till preventionersättning. Det är den faktiska förläggningen av insatsen som är avgörande (s. 1146). TCO delar utredningens uppfattning i detta. Vad gäller möjligheten att förlägga insatser utanför arbetstid är det oftast så att det inte är upp till den enskilde när planerade insatser utförs utan det beror på den aktör som utför insatsen.

Therese Svanström
Ordförande

Mikael Dubois
Utredare