

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

Yttrande över promemorian Karenstak och högriskskydd – en översyn av karensavdraget och förslag på utökade undantag (Ds 2023:33)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslagsställaren bedömer att det finns behov av utökat skydd mot inkomstbortfall till följd av karens för grupper med återkommande sjukfrånvaro och föreslår en mer generös begränsningsregel i form av karenstak som ersätter nuvarande reglering av det allmänna högriskskyddet. Förslaget om karenstak innebär att karensavdrag inte ska göras från sjuklön eller från sjukpenning som svarar mot inkomst av anställning, om sådant avdrag har gjorts för en individ vid sex tillfällen under de senaste tolv månaderna. Den nuvarande begränsningsregeln, som kallas det allmänna högriskskyddet, innebär motsvarande skydd för individer om haft fler än 10 karensavdrag under en tolv månadersperiod.

Vidare föreslås att det särskilda högriskskyddet framöver ska benämnas högriskskydd. Förslagsställaren föreslår även en ändrad administration och ett utökat högriskskydd, det innebär att arbetstagare med högriskskydd ska ansöka om sjukpenning från början av sjukperioder. Arbetsgivare ska därmed inte vara skyldiga att betala ut sjuklön för arbetstagare som omfattas av ett beslut om högriskskydd. Den förändrade administrationen innebär att Försäkringskassan får ett helhetsansvar för högriskskyddet. Slutligen föreslås ett mer generöst undantag från karensavdraget för individer med sjukdomar som medför risk för återkommande sjukperioder. Förslaget innebär att skyddet ska gälla för dem som har en sjukdom som under en tolv månadersperiod kan antas medföra minst sju eller annars återkommande sjukperioder.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Socialdepartementet anger att regeringen i januari 2023 beslutade att Karensutredningens (S2022:02) arbete skulle upphöra i dess dåvarande form. Socialdepartementet anger att behovet av en översyn av karensavdraget alljämt kvarstod, men att uppdraget behövde förändras och förtydligas samt knytas närmare till Regeringskansliets övriga arbete. Därför fattade Regeringskansliet (Socialdepartementet) beslut om att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att göra en översyn av nuvarande utformning av karensavdraget och vid behov föreslå förändringar. Genom ett tilläggsuppdrag som beslutades den 31 januari 2023

utvidgades uppdraget till att särskilt analysera förutsättningarna att förändra karensavdraget för att förbättra villkoren för avgränsade yrkesgrupper som är särskilt utsatta för nära mänskliga kontaktytor i sin yrkesroll och som har svårt att arbeta hemifrån, till exempel vissa anställda inom vård, skola och omsorg, och ta fram en modell för detta.

Förslagsställaren anger att syftet med förslaget om karenstak är att förbättra skyddet mot inkomstbortfall för individer med återkommande sjukperioder, vilket har särskild betydelse för yrkesgrupper med hög korttidssjukfrånvaro som har svårt att arbeta hemifrån, däribland vårdbiträden, undersköterskor, barnskötare och förskollärare.

Vad gäller förslaget om högriskskydd och möjligheten att ansöka om sjukpenning från början av en sjukperiod bedömer förslagsställaren sammantaget detta som enklare och mer administrativt effektivt än nuvarande system. Nuvarande bestämmelser om särskilt högriskskydd i sjuklönelagen innebär enligt förslagsställaren en förhållandevis omständlig administration med moment i flera steg, där individer ansöker hos Försäkringskassan om högriskskydd, arbetsgivare betalar sjuklön vid sjukfrånvaro och har senare möjlighet att ansöka hos Försäkringskassan om att få ersättning för dessa sjuklönekostnader. I och med förslaget skulle dessa steg kunna undvikas.

Förslagsställaren bedömer att en reformerad administration där Försäkringskassan får ett helhetsansvar för detta högriskskydd, innebär att myndigheten på ett mer effektivt sätt kan säkerställa att arbetsgivares kostnader för sjukfrånvaro för arbetstagare med särskilt högriskskydd minskar.

Regelrådets bedömning. Regelrådet anser att beskrivningen av förslagets syfte och bakgrund är tydlig. Regelrådet finner beskrivningen av förslagets syfte och bakgrund godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I avsnitt 12 (s. 267–290) i remissen redogör förslagsställaren alternativa lösningar till den föreslagna regleringen om karens, bland annat ett borttaget karensavdrag, ett halverat karensavdrag samt ett borttaget karensavdrag i kombination med reducerad ersättningsnivå de första tre dagarna med sjuklön.

Konsekvensutredningen innehåller ingen beskrivning av effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådets bedömning. Beskrivningen av alternativa lösningar är mycket utförlig, dock saknas en beskrivning av effekter av om ingen reglering kommer till stånd, vilket är en brist.

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren bedömer att förslagen inte har några konsekvenser eller står i strid med de skyldigheter som följer av EU-lagstiftning, och däribland EU:s direktiv om likabehandling i arbetslivet och regler om statsstöd. I vissa delar av remissen finns också beskrivningar av viss tillämplig EU-lagstiftning. Bland annat beskrivs behandlingen av personuppgifter och relationen till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det

fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (dataskyddsförordningen).

Regelrådets bedömning. Förslagsställaren beskriver förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner således beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Vad gäller informationsinsatser så bedömer förslagsställaren att Försäkringskassan bör få i uppdrag att genomföra informationsinsatser om karenstak och högriskskydd och att information om karenstak framför bör allt riktas till mindre arbetsgivare, eftersom mindre arbetsgivare med i högre grad manuell lönehantering har större risk att missa att implementera regler om karenstak. Förslagsställaren bedömer att det generellt är låg kännedom om högriskskydd bland försäkrade, arbetsgivare och vårdgivare. Det är troligt att det finns ett stort mörkertal och att fler individer skulle kunna omfattas, men inte ansöker om högriskskyddet. Arbetsgruppen bedömer att Försäkringskassan behöver undersöka hur individer, arbetsgivare och vårdgivare bättre kan nås av information om högriskskydd och att det sannolikt krävs en bred informationsinsats som riktas till dessa parter. En sådan informationsinsats kan bidra till att fler individer än idag skulle kunna ansöka om och beviljas högriskskydd. Behovet av informationsinsatser gäller oberoende av arbetsgruppens förslag om karenstak, ändrad administration och utökat högriskskydd.

Regelrådets bedömning. Förslagsställaren beskriver tidpunkt för ikraftträdande och planerade informationsinsatser. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner beskrivningen av särskilt hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Konsekvensutredningen innehåller ingen beskrivning av berörda företag. Däremot framgår viss information om vilka arbetstagare som i störst utsträckning väntas påverkas av förslaget om karenstak, i figur 15.1 och 15.2 på sida 331 i remissen. Förslagsställaren anger att arbetstagare inom några av de större yrkesgrupperna bland kvinnor, förväntas omfattas av karenstaket i högre grad. Det gäller bland annat barnskötare och elevassistenter, undersköterskor, vårdbiträden och förskollärare. Karenstaket förväntas därmed i hög utsträckning träffa sådana arbetstagare inom vård, skola och omsorg som lyfts i arbetsgruppens uppdrag. I dessa yrkesgrupper är återkommande sjukfrånvaro vanligare. Figur 15.2 redovisar motsvarande uppgifter för de 10 vanligaste yrkesgrupperna bland män. Figuren visar att bland män som är arbetstagare förväntas andelen som omfattas av begränsningsregeln öka från 1,5 till 6 procent vid förslaget om karenstak. De vanliga yrkesgrupper bland män som berörs i högre grad är lagerpersonal, skötare, vårdare och personliga assistenter, butikspersonal samt grundskollärare. Förslagsställaren bedömer att kommuner och regioner generellt kommer att påverkas mer av förslagen än privata arbetsgivare.

Regelrådets bedömning. Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen saknar en redogörelse av berörda företag, vilket är en brist. Även om Regelrådet uppfattar att förslaget innebär lika rättigheter till arbetstagare, vilket skulle kunna tala för att beskrivningen av berörda företag kan hållas kortfattad, så bör det av konsekvensutredningen åtminstone framgå varför en redogörelse av berörda företag saknas. Förslagsställaren gör dock en övergripande beskrivning av vilka branscher som väntas påverkas i större utsträckning, vilket är positivt.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig. Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren anger att förslagets sammantagna konsekvenser för arbetsgivare förväntas skilja sig på kort och lång sikt. På kort sikt förväntas förslagen medföra ökade sjuklönekostnader för arbetsgivare och på längre sikt i genomsnitt minskade sjuklönekostnader jämfört med idag. Arbetsgivare som i högre grad än andra har arbetstagare med sjukdomar som medför en förhöjd risk för återkommande sjukperioder kan förväntas få minskade sjuklönekostnader. Förslagsställaren anger att kommuner och regioner generellt kommer att påverkas mer av förslagen än privata arbetsgivare.

Förslaget om karenstak kommer att medföra kostnader för arbetsgivare, främst i form av ökade sjuklönekostnader, och administrativa kostnader. Förslaget om ändrad administration av högriskskyddet kommer att medföra lägre sjuklönekostnader för arbetsgivare som i dag inte ansöker om ersättning för de sjuklönekostnader som uppstår för arbetstagare med (särskilt) högriskskydd. Förslagsställaren bedömer att förslaget om ett utökat högriskskydd på sikt kommer att medföra lägre sjuklönekostnader för de arbetsgivare som har arbetstagare som omfattas av högriskskyddet. Förslagsställaren väntar sig dock att det kan dröja några år innan ett utökat högriskskydd får genomslag i antalet ansökningar och beviljanden av högriskskydd.

Vad gäller förslaget om karenstak så uppskattar förslagsställaren att förslaget totalt kan leda till ökade kostnader för arbetsgivare på mellan 963–1134 miljoner kronor. I tabell 15.1, sida 338 i remissen, redogör förslagsställaren även för spridningen av kostnader utifrån företagsstorlek. Förslagsställaren anger också att man inte har tagit hänsyn till några eventuella beteendeeffekter av förslaget, vilket på marginalen gör att skattningarna kan vara underskattade. Vad gäller administrativa kostnader så anger förslagsställaren att större arbetsgivare generellt sett har tillgång till lönehanteringssystem som innehåller bevakningar av karensavdrag och därmed har en mer automatiserad hantering av det allmänna högriskskyddet. Vid ett sänkt karenstak behöver det därmed göras justeringar i dessa lönesystem. Det är troligt att justeringarna inte bör medföra omfattande kostnader för arbetsgivare med tillgång till sådana lönehanteringssystem. Mindre arbetsgivare med få anställda har dock sämre tillgång till sådana lönesystem. Det finns därför en risk att mindre arbetsgivare med mer manuell hantering av löner får relativt större administrativa kostnader när de ska implementera regler om karenstak. Förslagsställaren gör ingen uppskattning av dessa kostnader.

Vad gäller förslaget om ett utökat högriskskydd så anger förslagsställaren att det kan förväntas medföra minskade sjuklönekostnader för arbetsgivare, men att det dock är svårt att bedöma med hur mycket som sjuklönekostnaderna påverkas, då storleken helt och hållet är beroende av vilket genomslag ett ändrat rekvisit får på antalet arbetstagare som ansöker om

och beviljas högriskskydd och antalet sjukfall bland dessa. Förslagsställaren har räknat på tre tänkbara scenarier där antalet individer som beviljas högriskskydd 2025 ökar med 50, 100 respektive 200 procent och där de individer som tillkommer i genomsnitt har lika många sjukfall per år som befintliga arbetstagare med särskilt högriskskydd. Detta redovisas i tabell 15.2, sida 341 i remissen. Analysen visar att arbetsgivares sjuklönekostnader med dessa antaganden på totalen minskar med cirka 350 till 1 050 miljoner kronor, vilket motsvarar en minskning med 1 till 3 procent.

Regelrådets bedömning. Förslagsställaren redogör för förslagets förväntade kostnadsökningar såväl som kostnadsminskningar för företag. Regelrådet konstaterar att redogörelsen är överblickbar och att förslagsställaren på ett transparent sätt redogör för vilka brister som finns i uppskattningarna. Dock finner Regelrådet att det i alla delar inte är fullt tydligt hur förslagsställaren har kommit fram till de uppskattningar som görs, och hur man har räknat ut de siffror som anges i kostnadsredovisningen, särskilt vad gäller tabell 15.2. Utifrån den information som framgår är det därför svårt för Regelrådet att bedöma hur sannolika dessa kostnadsökningar och kostnadsminskningar är.

Vad gäller administrativa kostnader så innehåller konsekvensutredningen en tydlig kvalitativ bedömning av dessa. I detta fall vore det angeläget även med en kvantitativ uppskattning av vilka kostnader som detta väntas innebära, särskilt då förslagsställaren bedömer att förslaget väntas påverka små företag.

Regelrådet finner därför att beskrivningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Konsekvensutredningen innehåller ingen beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådets bedömning. Konsekvensutredningen innehåller ingen beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Den innehåller inte heller någon förklaring kring varför en sådan beskrivning saknas. I beskrivningen av konsekvenser för arbetsgivare framgår dock bland annat att särskilt vissa yrkesgrupper väntas påverkas av förslagen. Det framgår även att det finns en risk att mindre arbetsgivare med mer manuell hantering av löner får relativt större administrativa kostnader när de ska implementera regler om karenstak. Regelrådet kan därför inte heller utesluta att förslagen innebär viss påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag därför är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Konsekvensutredningen innehåller ingen beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådets bedömning. Konsekvensutredningen innehåller ingen beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. I detta fall finner Regelrådet inget som talar för att det finns en sådan påverkan, varför avsaknaden av en beskrivning i det här fallet är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Konsekvensutredningen innehåller ingen redogörelse av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Förslagsställaren beskriver dock att förslagen i vissa delar särskilt väntas påverka små företag. Förslagsställaren beskriver till exempel att mindre arbetsgivare med mer manuell hantering av löner får relativt större administrativa kostnader när de ska implementera regler om karenstak.

Regelrådets bedömning. Konsekvensutredningen innehåller ingen redogörelse av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning, vilket är en brist.

Regelrådet finner således att beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets bakgrund och syfte, alternativa lösningar, förslagets överensstämmelse med EU-rätten, särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser, berörda företag utifrån bransch och regleringens påverkan på företag i andra avseenden godtagbar. Regelrådet finner att beskrivningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd, berörda företag utifrån antal och storlek, påverkan på företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet, påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag och särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Regelrådet finner att förslagsställarens redogörelser överlag är mycket överblickbara och pedagogiska. Särskilt beskrivningen av alternativa lösningar är tydlig och väl genomförd. Regelrådet finner dock att flera delasppekter som ska ingå i en konsekvensutredning saknas. Regelrådet finner att förslagsställaren tycks ha ett brett faktaunderlag och att förslagen noggrant har utretts, varför detta problem sannolikt hade kunnat åtgärdas om förslagsställaren hade utgått från de krav som framgår i paragraf 6 och 7 i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Att dessa delasppekter saknas samt att beskrivningen av förslagets påverkan på företagen brister, särskilt vad gäller påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet, leder till att konsekvensutredningen i sin helhet är bristfällig.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 april 2024.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Hans Peter Larsson, Helena Fond, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Erik Palm.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Erik Palm
Föredragande