

Postadress: Mäster Samuelsgatan 60, 111 21 Stockholm
Telefon: 08-700 13 00
E-post: registrator@arbetsgivarverket.se

Socialdepartementet
Ert dnr S2024/00752

Yttrande över betänkandet En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26)

Sammanfattande synpunkter

Arbetsgivarverket besvarar remisser med utgångspunkt i ett statligt arbetsgivarpolitiskt perspektiv.

Arbetsgivarverket vill inledningsvis framhålla vikten av en aktiv rehabiliteringsprocess. Arbetsgivare behöver arbeta proaktivt och så tidigt som möjligt vid en sjukskrivning bedöma möjligheterna till anpassning av arbetsuppgifter och andra arbetslivsinriktade åtgärder. Därför anser vi att nuvarande tidsgränser i sjukförsäkringen, med fasta tidpunkter då Försäkringskassan bedömer den sjukskrivnes arbetsförmåga i förhållande till det egna eller annat arbete, är viktiga incitament för alla inblandade aktörer att vidta åtgärder för att förkorta sjukskrivningstiden. I kombination med en flexibilitet i systemet där det finns utrymme för individuella bedömningar bidrar detta, enligt Arbetsgivarverket, till att öka drivkrafterna för återgång i arbete.

Men om tillämpningen är för snäv finns det risk att individer som fortfarande bedöms ha en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom i arbete hos arbetsgivaren går tillbaka i arbete för tidigt när sjukpenningen upphör eller att andra svårigheter uppstår i rehabiliteringen på arbetsplatsen. Detta kan i sin tur innebära en högre arbetsbelastning för övriga arbetstagare, svårigheter för arbetsgivare att leda och fördela arbetet och kan påverka verksamhetens effektivitet mycket negativt. En sådan analys om de negativa effekter som kan uppstå för arbetsgivare i dessa fall, saknas i utredningen. Omvänt saknas det även en analys eller ett resonemang om positiva effekter för verksamhetens effektivitet och andra arbetstagers

arbetsmiljö under den tiden som undantagen övervägande skäl till dag 365 och särskilda skäl till dag 550 funnits i sjukförsäkringens regelverk. En sådan analys hade sannolikt kunnat underlätta en bedömning av utvärderingens ställningstaganden.

Arbetsgivarverket motsätter sig förslagen att ta bort undantaget övervägande skäl och att ersätta det med tidigare lydelse av särskilda skäl som grund för beviljande av sjukpenning efter dag 180 i rehabiliteringskedjan. Arbetsgivarverket anser att övervägande skäl bör vara kvar men kompletteras med ett krav på kontakt med arbetsgivaren.

Arbetsgivarverket motsätter sig att helt och hållet ta bort undantaget särskilda skäl efter dag 365. En viss ventil behöver finnas kvar, dock under en kortare tidshorisont än 550 dagar. En mer rimlig tid skulle kunna vara 425 dagar.

Arbetsgivarverket anser att om arbetslivsinriktad rehabilitering med rehabiliteringspenning är aktuell bör särskilda skäl kunna tillämpas fram till dag 550.

Arbetsgivarverket ställer sig bakom förslaget att vid bedömning av den försäkrades rätt till sjukpenning efter dag 180 i rehabiliteringskedjan ska endast beaktas om den försäkrade har förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Det ska inte längre anges om förvärvsarbetet ingår i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Arbetsgivarverket motsätter sig utredningens förslag att återgå till tidigare regler vid deltidssjukskrivning, som innebär att avvikelser från huvudregeln, (att arbetstiden ska minska lika mycket varje dag), endast får ske om det är medicinskt motiverat.

Arbetsgivarverket motsätter sig förslaget att bestämmelserna om behovsanställda i sjukpenningförsäkringen ska tas bort.

Arbetsgivarverket instämmer i förslaget att de särskilda äldrereglerna i sjukpenningförsäkringen ska tas bort.

Arbetsgivarverket motsätter sig utredningens bedömning att bestämmelserna om sjukersättning för äldre bör behållas.

Arbetsgivarverket instämmer i utredningens bedömning att en harmonisering av arbetsmarknadsbegreppen inom systemen för sjukpenning respektive sjuk- och aktivitetsersättning bör utredas närmare.

Arbetsgivarverket motsätter sig utredningens bedömning att arbetsgivarnas ekonomiska drivkrafter bör ses över och att arbetsgivare bör ha ett utökat kostnadsansvar för sjukfrånvaro.

Arbetsgivarverket instämmer i utredningens bedömning att en bortre tidsgräns för rätt till sjukpenning behövs och att en utredning bör undersöka vad en maximal tid som sjukskriven bör vara samt hur en tidsgräns bör vara utformad.

Rubrikerna i detta yttrande följer rubriksättningen i betänkandet.

9.1 Bedömningen vid dag 180 ska göras mot normalt förekommande arbete utan undantag för övervägande skäl och

9.2 Särskilda skäl ska endast kunna tillämpas från dag 180 till och med dag 365 och om prognosen i det medicinska underlaget är tydlig

Arbetsgivarverket motsätter sig förslagen att ta bort undantaget övervägande skäl och att ersätta det med tidigare lydelse av särskilda skäl som grund för beviljande av sjukpenning efter dag 180 i rehabiliteringskedjan.

Arbetsgivarverket anser att övervägande skäl bör vara kvar men kompletteras med ett krav på kontakt med arbetsgivaren.

Arbetsgivarverket motsätter sig att helt och hållet ta bort undantaget särskilda skäl efter dag 365. En viss ventil behöver finnas kvar, dock under en kortare tidshorisont än 550 dagar. En mer rimlig tid skulle kunna vara 425 dagar.

Arbetsgivarverket anser att om arbetslivsinriktad rehabilitering med rehabiliteringspenning är aktuell bör särskilda skäl kunna tillämpas fram till dag 550.

Skälen till varför övervägande skäl bör finnas kvar

När övervägande skäl infördes som undantag välkomnade Arbetsgivarverket förslaget eftersom rehabiliteringskedjans bestämmelser då i högre grad skulle överensstämma med det arbetsrättsliga regelverket för arbetsgivarens rehabiliteringsansvar (se Arbetsgivarverkets remissvar till *"Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum (SOU 2019:2)*, S2019/00324 (vårt diarienummer 2019:0275).

Vid införandet av övervägande skäl pekade tidigare utredning på att det, utifrån domstolspraxis, var oerhört få fall som, för att fortsätta bedömas mot arbete hos arbetsgivaren, levde upp till kravet att prognosen vid dag 180 skulle vara att arbetstagaren med ”stor sannolikhet” kunde återgå i arbete före dag 366.

När Försäkringskassan drar in sjukpenningen för att en arbetstagare bedöms ha arbetsförmåga i ett annat arbete på arbetsmarknaden väljer en del arbetstagare, exempelvis av ekonomiska skäl, att komma tillbaka till arbetsplatsen trots att de fortfarande är för sjuka för att arbeta i sitt ordinarie arbete. Detta kan innebära en högre arbetsbelastning för övriga arbetstagare, svårigheter för arbetsgivare att leda och fördela arbetet och kan påverka verksamhetens effektivitet mycket negativt. Det hade varit önskvärt med en analys om dessa effekter i utredningen.

De här utmaningarna upplevde många arbetsgivare i högre grad tidigare när Försäkringskassan tillämpade ”särskilda skäl” redan vid dag 180, som innebar ett högre beviskrav än ”övervägande skäl”.

Arbetsgivarens ansvar att verka för rehabilitering till arbetstagarens ordinarie arbete eller arbete inom ramen för arbetskyldigheten är långtgående enligt rättspraxis. Alla rehabiliteringsmöjligheter ska vara uttömda och arbetsförmågans nedsättning ska vara stadigvarande innan arbetsgivarens ansvar är fullgjort. Ansvaret är inte begränsat till bestämda tidpunkter som Försäkringskassans rehabiliteringskedja är vid dag 180, 365 och 550 utan utgår mycket från hur prognosen enligt både de medicinska underlagen och annan utredning i ärendet ser ut. Tillämpningen av övervägande skäl har inneburit att rehabiliteringskedjans bestämmelser i högre grad än tidigare har samspelat med det arbetsrättsliga regelverket för arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. När Försäkringskassan, enligt tidigare regelverk, redan vid dag 180 drog in sjukpenningen och hänvisade individen att ställa sig som aktivt arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, arbetade arbetsgivaren som regel fortfarande med målet att arbetstagaren skulle komma åter i ordinarie arbete. Arbetstagaren kunde också ha börjat återgå på deltid i arbetet med en tydlig plan att successivt återgå till heltid senast dag 365, och trots detta kunde sjukpenningen dras in därför att beviskravet ”stor sannolikhet” inte var uppfyllt. Det var mycket otillfredsställande.

Övervägande skäl bör finnas kvar och kompletteras med ett krav på kontakt med arbetsgivaren

Arbetsgivarverket vill att övervägande skäl ska vara kvar och att Försäkringskassans samordningsansvar ska kompletteras med ett krav på

avstämning med arbetsgivaren inför dag 180 för att stämma av arbetsgivarens bild av prognosen för återgång i arbete. Det innebär att det inte endast räcker med ett medicinskt underlag som talar för en återgång i arbete senast dag 365. Ett sådant krav på kontakt med arbetsgivaren borde underlätta för Försäkringskassan att i ännu större utsträckning än idag kunna göra korrekta bedömningar av arbetstagarens möjlighet att kunna återgå i arbete senast dag 365. Att Försäkringskassan tar en telefonkontakt eller har ett avstämningsmöte är mycket välkommet och efterfrågat hos många arbetsgivare då det underlättar rehabiliteringsarbetet.

Särskilda skäl efter dag 365 bör finnas kvar fram till dag 425

Arbetsgivarverket motsätter sig att helt och hållet ta bort undantaget särskilda skäl efter dag 365, utan anser att en viss ventil behöver finnas kvar, när den tidigare prognosen om återgång i arbete senast dag 365 inte håller. Det kan till exempel handla om att en operation har skjutits upp eller att det har tillstött en komplikation efter genomförd operation, som gör att läkningen fördröjs med en eller två månader. Ett annat exempel är att det pågått en upptrappning av arbetstid för en person men att det behövs ytterligare lite tid för att återgå helt i arbete och bryta sjukskrivningen.

En mer rimlig tid skulle kunna vara 425 dagar, det vill säga ytterligare två månader i stället för sex månader efter ett års sjukskrivning.

Om arbetslivsinriktad rehabilitering med rehabiliteringspenning är aktuell bör särskilda skäl kunna tillämpas fram till dag 550

Arbetsgivarverket anser att om av arbetslivsinriktad rehabilitering med rehabiliteringspenning är aktuell bör särskilda skäl kunna tillämpas fram till dag 550. Många arbetsgivare uttrycker att det finns ett behov av att Försäkringskassan beviljar rehabiliteringspenning i högre grad än idag. Det handlar framför allt om arbetstagare med utmattningsdepression eller andra sjukdomar som ger kognitiva nedsättningar, där en arbetstagare kan behöva arbetsträna utan krav på prestation för att sedan successivt återgå i arbete med lön, med krav på prestation.

När en arbetstagare bedöms ha en arbetsförmåga i ett annat arbete på arbetsmarknaden och inte längre får sjukpenning, kan inte heller rehabiliteringspenning beviljas. Därför behöver rehabiliteringskedjans gränser vara mer flexibla när det gäller rehabiliteringspenning för att möjliggöra återgång till ordinarie arbetsgivare och då kan en gräns på 425 dagar vara för snäv.

9.3 Normalt förekommande arbete ska inte längre hänvisa till angiven yrkesgrupp

Arbetsgivarverket ställer sig bakom förslaget att vid bedömning av den försäkrades rätt till sjukpenning efter dag 180 i rehabiliteringskedjan ska endast beaktas om den försäkrade har förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Det ska inte längre anges om förvärvsarbetet ingår i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Det framgår av utredningen att besluten, tvärtemot syftet med bestämmelsen, inte har blivit mer lättbegripliga för den enskilde. Det framgår dessutom att användningen av kunskapsmaterialet för att specificera ”angivet arbete” verkar ha lett till att färre personer bedöms klara ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden, det vill säga att den arbetsmarknad som arbetsförmågan ska prövas mot har smalnats av. Av de anledningarna är vi positiva till en återgång till tidigare lagbestämmelse. Vi bedömer också, med anledning av detta, att en viss del av den ökning av sjukfall som har skett efter dag 550, när bedömningen mot arbetsgivaren som regel inte längre kan skjutas upp, kan förväntas minska igen.

9.4 Möjlighet till ojämn förläggning av arbetstiden ska finnas om det är medicinskt motiverat och den försäkrades arbetsförmåga tas tillvara

Arbetsgivarverket motsätter sig utredningens förslag att återgå till tidigare regler vid deltidssjukskrivning, som innebär att avvikelse från huvudregeln, (att arbetstiden ska minskas lika mycket varje dag), endast får ske om det är medicinskt motiverat.

Arbetsgivarverket anser att det även fortsättningsvis bör finnas möjlighet till en mer flexibel förläggning av arbetstiden även vid behov som inte är medicinskt betingade, under förutsättning att arbetstidens förläggning inte försämrar möjligheterna till återgång i arbete.

Arbetsgivarverket var mycket positiva när denna möjlighet infördes då många arbetsgivare ser behov av det. Det tidigare undantaget ”medicinskt motiverat” upplevdes också som alldeles för strikt.

Arbetsgivarverket anser att de skäl som framfördes till stöd för denna regel, i betänkandet *SOU En sjukförsäkring anpassad efter individen (SOU 2020:26)* fortfarande är aktuella. Behovet av en annan förläggning av arbetstiden är ofta inte medicinska. Det kan i stället handla om att arbetsuppgifterna är sådana att en jämn reducering av arbetstiden varje dag inte är praktiskt möjlig, exempelvis i arbeten med utryckningstjänst inom polis eller brandkår. Det finns även andra yrken som inte har arbetsuppgifter av samma akuta karaktär som en utryckningsverksamhet men där arbetsuppgifterna inte medger en jämn reducering varje dag av arbetstiden.

I andra fall är behovet av en annan förläggning än den gängse inte strikt medicinskt betingat i betydelsen att den försäkrades hälsotillstånd kommer att försämrans om den försäkrade reducerar sin arbetstid med lika mycket varje dag. Det kan i stället handla om ansträngande arbetsresor som gör att den försäkrades krafter räcker bättre om hen inte behöver åka till arbetet varje dag i veckan.

Arbetsgivarverket vill också påtala att den här möjligheten till koncentrerad förläggning vid deltidssjukskrivning utifrån både verksamhetens och arbetstagarens behov sannolikt har blivit ännu viktigare efter pandemin med covid-19. Våra medlemmar ser en tendens att läkare numera i större utsträckning uppger att arbetstagaren kan arbeta om hen får arbeta hemifrån på distans. Ett bra alternativ till distansarbete alla dagar i veckan kan många gånger vara koncentrerad arbetstid till kontoret vissa dagar. Distansarbete i ökad utsträckning vid en sjukskrivning kan givetvis vara en av flera anpassningsåtgärder inledningsvis under en begränsad period om arbetsuppgifterna tillåter det. Men arbetsgivaren har som regel behov av att arbetstagaren arbetar mer på plats och arbetstagaren behöver också ofta öva sig på att vara på arbetsplatsen och interagera med kollegor på ett annat sätt än digitalt. Om det då finns möjlighet till en mer flexibel förläggning av arbetstiden vid deltidssjukskrivning än rent medicinska så gynnar det hela verksamheten.

Utredningen för fram olika skäl i avsnitt 7.3.4 om att nuvarande regler potentiellt skulle kunna skapa oönskade drivkrafter, exempelvis ekonomiska, som gör att sjukförsäkringen missbrukas av både arbetsgivare och arbetstagare. De skälen ser Arbetsgivarverket inte som troliga. Ett av de teoretiska exempel som utredningen lyfter handlar om ett fall där arbetstagaren vill reducera sin arbetstid och det råder brist på arbete hos arbetsgivaren och att båda därför anser sig nöjda med koncentrerad arbetstid trots att det inte är medicinskt motiverat. Mot bakgrund av den

arbetskraftsbrist som råder inom de flesta branscher och inte minst inom flera statliga myndigheter ser vi inte att den risken är sannolik.

9.5 De nya reglerna om behovsanställda tas bort

Arbetsgivarverket motsätter sig förslaget att bestämmelserna om behovsanställda i sjukpenningförsäkringen ska tas bort.

Arbetsgivarverket var positivt till syftet med bestämmelserna när de infördes, att ge fler som arbetar möjlighet till ekonomisk trygghet vid sjukdom, och är fortfarande av samma uppfattning. De svårigheter som utredningen beskriver att Försäkringskassan upplever med tillämpningen går sannolikt att komma till rätta med genom utbildningsinsatser.

Vi instämmer inte heller i utredningens teoretiska resonemang om att större möjligheter att få sjukpenning kan vara en bidragande orsak till att personer stannar kvar i en behovsanställning eller att arbetsgivare i mindre utsträckning kommer att erbjuda fasta anställningar.

9.6 Äldre bör inte undantas från bedömningen mot normalt förekommande arbete

Arbetsgivarverket står bakom förslaget att de särskilda äldrereglerna i sjukpenningförsäkringen ska tas bort.

Skälen till detta är samma som Arbetsgivarverket förde fram när de här reglerna infördes, se Arbetsgivarverkets remissvar till betänkandet *En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering (SOU 2020:6)* diarienummer S2020/00536/SF (vårt diarienummer 2020/0180). Exempelvis finns risken att sjukpenningen i de här fallen används som en betald arbetstidsförkortning.

Men ett av de främsta skälen är att den här typen av bestämmelse går emot den nationella inriktningen om ett förlängt arbetsliv. Vi ska arbeta längre och även vara beredda på omställning till annat arbete. Att då undanta en viss åldersgrupp från gängse regler i sjukförsäkringen som innebär omställning till annat arbete efter viss tid, går emot denna inriktning. Arbetsgivarverket anser att övriga undantag i sjukförsäkringen som innebär möjligheter att skjuta upp prövningen mot andra arbeten på arbetsmarknaden bedöms vara tillräckliga även för den här åldersgruppen, särskilt om ”övervägande skäl” får vara kvar som ett undantag.

9.7 Äldrereglerna inom sjukersättningen (trygghetspensionen) bör vara kvar tills vidare

Arbetsgivarverket motsätter sig utredningens bedömning att behålla bestämmelserna om sjukersättning för äldre.

Vår främsta invändning är samma som beskrivits ovan under rubriken 9.6, att det går emot den nationella inriktningen om ett längre arbetsliv. Att dessutom ha andra bedömningsgrunder än de medicinska, som exempelvis ålder och yrkeserfarenhet, riskerar att göra regelverket godtyckligt och bidra till olika bedömningar av rätten till ersättning beroende av bland annat bostadsort och lokal arbetsmarknad.

Se närmare de skäl som vi förde fram när de här reglerna infördes, Arbetsgivarverkets remissvar till betänkandet *Yttrande över betänkandet En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69)* diarienummer S2021/05920 (vårt diarienummer 2021/0643).

9.8 Harmoniserat arbetsmarknadsbegrepp inom sjukpenning och sjukersättning

Arbetsgivarverket instämmer i utredningens bedömning att en harmonisering av arbetsmarknadsbegreppen inom systemen för sjukpenning respektive sjuk- och aktivitetsersättning bör utredas närmare.

Arbetsgivarverket ser att det finns både för- och nackdelar med en sådan harmonisering och hänvisar här till vårt remissvar till betänkandet *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69)* diarienummer S2021/05920 (vårt diarienummer 2021/0643).

9.10 Förstärkt arbetsgivaransvar

Arbetsgivarverket motsätter sig utredningens bedömning att arbetsgivarnas ekonomiska drivkrafter bör ses över och att arbetsgivare bör ha ett utökat kostnadsansvar för sjukfrånvaro.

Utredningen vill att tidigare förslag om ”Hälsoväxling” ses över på nytt. Här vill vi hänvisa till vårt remissvar till promemorian *Hälsoväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna (Ds 2016:8)*, diarienummer S2016/025221/SF (Vårt diarienummer 2016/0340). Där tar vi upp alla de nackdelar som ett sådant förslag kan medföra.

9.12 En bortre tidsgräns för rätt till sjukpenning

Arbetsgivarverket instämmer i utredningens bedömning att en bortre tidsgräns för rätt till sjukpenning behövs och att en utredning bör undersöka vad en maximal tid som sjukskriven bör vara samt hur en tidsgräns bör vara utformad.

Det är rimligt att en sjukförsäkring som är tänkt att omfatta tillfällig arbetsförmåga har en bortre tidsgräns och det är ett viktigt incitament för olika aktörer i sjukskrivningsprocessen att vidta åtgärder tidigt och löpande under ett sjukfall. Arbetsgivarverket anser också att en bortre tidsgräns sannolikt kan ge positiva effekter på arbetskraftsutbudet.

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Christina Gellerbrant Hagberg. I den slutliga handläggningen deltog chef Arbetsgivarutveckling Åsa Krook, gruppchef intressebevakning Per Åkesson, chefsjurist Hanna Schmidt, och socialförsäkringsexpert Jenny Lindmark, föredragande.

Christina Gellerbrant Hagberg

Jenny Lindmark

Detta beslut har fattats elektroniskt och saknar därför namnunderskrifter.