



## Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) instämmer med promemorians grundtanke att sjukförsäkringen bör utformas så att den stödjer arbetstagarens återgång i arbete. Långa sjukskrivningstider minskar arbetstagarens möjlighet att komma tillbaka till arbetsmarknaden och SKL instämmer därför i att en tydlig bortre gräns för hur länge en arbetstagare kan uppbära sjukpenning kan ha positiva effekter på de olika aktörernas beteende i god tid före denna gräns.

En bortre tidsgräns förutsätter ett samtidigt införande av övriga delar av det av regeringen i budgetpropositionen för 2008 presenterade samlade åtgärds paket för en väl fungerande sjukförsäkring innehållande bland annat rehabiliteringskedja, rehabiliteringsgaranti, en utvecklad företagshälsovård och ett klarlagt arbetsförmågebegrepp. Därutöver förutsätter ett genomförande av förslaget att det finns en möjlighet till förlängning av sjukpenningen för de individer som inte själva kan påverka sin återgång i arbete, samt att rätten till tidsbegränsad sjukersättning kvarstår. SKL anser att tidsbegränsad sjukersättning kommer att behövas i ännu högre utsträckning om en bortre gräns för sjukpenning införs. Ett genomförande av förslaget utan att samtliga dessa delar är på plats riskerar att vältra över kostnaderna på arbetsgivaren eller att kommunerna får bära kostnaderna i form av ökat behov av försörjningsstöd.

SKL avstyrker den föreslagna begränsningsregeln avseende ersättningsnivån eftersom det innebär ett ingrepp i arbetsmarknadens parterers fria förhandlingsrätt och en inskränkning av avtalsfriheten.

SKL föreslår att de rådande gränserna 25, 50, 75 och 100 procent tas bort och att möjlighet ges att bevilja sjukpenning steglöst för att därigenom åstadkomma ett system där en så stor del som möjligt av en sjuk arbetstagares arbetsförmåga tillvaratas.

En stor brist i promemorian är att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget inte har redovisats. Arbetstagare som passerar den bortre tidsgränsen för sjukpenning och förlängd sjukpenning kommer att innebära ökade kostnader i kommuner avseende försörjningsstöd. Försörjningsstödet är redan idag betungande för kommunerna och förslaget om en bortre tidsgräns kan innebära en ytterligare

övervältring av kostnader. En analys av konsekvenser av förslaget i förhållande till ekonomiskt bistånd måste därför genomföras.

## Allmänna synpunkter

Inledningsvis vill Sveriges Kommuner och Landsting framhålla att vid reformer av sjukförsäkringen är en grundförutsättning att sjukförsäkringen är rättssäker, effektiv och förutsebar, för att den ska uppfattas som rättvis och legitim. Det föreliggande förslaget är, mot denna bakgrund, inte tillräckligt genomarbetat.

Vidare är det SKL:s uppfattning att remisstiden för förslaget är oacceptabelt kort och att den pågående trenden mot allt kortare berednings- och beslutprocesser, inklusive korta remisstider, är mycket olycklig. I förlängningen riskerar detta att leda till brister i såväl beslutens kvalitet som deras demokratiska förankring.

Det är en stor utmaning att minska kostnaderna för sjukförsäkringen på ett sätt som skapar positiva drivkrafter för dem som drabbats av ohälsa. Genom att förstärka rehabiliteringen och öka hälso- och sjukvårdens insatser har ohälsan minskat de senaste åren och därmed också kostnaderna för sjukersättning. Det är viktigt att fortsätta med ytterligare insatser med denna inriktning.

I budgetpropositionen för 2008 presenterade regeringen ett samlat åtgärds paket för en väl fungerande sjukförsäkring där rehabiliteringskedjan är en viktig del och som även innehåller bland annat rehabiliteringsgaranti, en utvecklad företags- hälsovård och ett klarlagt arbetsförmågebegrepp. Denna promemoria beskriver en del i detta åtgärds paket. SKL menar att samtliga delar i åtgärds paketet måste ses som en helhet och som nödvändiga förutsättningar för genomförandet av förslagen i denna promemoria.

Samtidigt med denna promemoria är departementspromemorian ”Införande av rehabiliteringskedja” på remiss. De två remitterade promemoriorna har nära samband och bör därför synkroniseras och korrespondera med varandra i regeringens fortsatta arbete för en väl fungerande sjukförsäkring.

För att åstadkomma ett system där en så stor del som möjligt av en sjuk arbets tagares arbetsförmåga tillvaratas föreslår SKL att de rådande gränserna 25, 50, 75 och 100 procent tas bort och möjlighet ges att i likhet med för tiden med sjuklön bevilja sjukpenning steglöst.

## Ettårsgräns för sjukpenning

### *Bortre tidsgräns*

SKL instämmer i förslaget med en bortre tidsgräns i sjukförsäkringen under förutsättning att övriga delar av det åtgärds paket som presenterades i budgetpropositionen för 2008 är på plats och att det finns en möjlighet till förlängning av sjukpenningen för de individer som inte själva kan påverka sin återgång i arbete, samt att rätten till tidsbegränsad sjukersättning kvarstår.

SKL anser att en bortre tidsgräns i sjukpenningen tillsammans med det åtgärds-paket som presenterades i budgetpropositionen kan antas innebära att försäkringen kommer att fungera mer effektivt. Dessa förslag sammantaget kommer med största sannolikhet att innebära att arbetstagarens chanser att komma tillbaka till arbetsmarknaden ökar.

En bortre gräns kan ha positiva effekter på de olika aktörernas beteende i god tid före denna gräns så att chansen ökar för att arbetstagaren snabbare kommer tillbaka i arbete. En alltför kort tidsperiod som ett år kan emellertid medföra att beslut tvingas fram för tidigt eller att beslut fattas utifrån ett bristande underlag. Risken med en alltför kort tidsperiod är att berörda aktörer, t.ex. inom hälso- och sjukvården, hos arbetsgivaren, på Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, inte hinner vidta de åtgärder som de bör vidta. Därigenom riskerar kostnaderna för arbetstagare som inte är fullt utredda eller rehabiliterade att övervältras på arbetsgivaren.

#### *Ramtid*

I promemorians förslag ingår även förslag om så kallad ramtid. Sammanläggning av sjukperioder inom en ramtid innebär en ”rullande beräkning”. Den föreslagna konstruktionen med ramtid är mycket krånglig och svåröverskådlig, dessutom fordrar den avancerade registrerings- och bearbetningssystem. SKL vill därför fästa uppmärksamhet på att den föreslagna konstruktionen med ramtid kan innebära svårigheter såväl för den enskilde arbetstagaren som för arbetsgivaren att förutse när tidpunkten för sjukpenningens upphörande närmar sig. Det finns risk för att det i praktiken kommer vara närmast omöjligt för Försäkringskassan att ge korrekt information. Sådan konstruktion uppfyller inte de krav på förutsebarhet, trygghet och långsiktighet som rimligen bör kunna ställas.

SKL menar att riskerna att arbetstagaren genom att ”tillfälligt friskskriva sig” för att sedan påbörja ny period med sjukpenning för att kringgå tidsgränsen är överdrivna. I vart fall bör förutsebarheten i försäkringen och en effektiv administration väga tyngre. Därutöver menar förbundet att det känns främmande att ett nytt insjuknande som saknar samband med tidigare sjukperiod som sker inom ramtiden ska innebära att arbetstagaren inte har något försäkringsskydd för det fall att all sjukpenning är förbrukad i samband med en tidigare sjukdomsperiod.

Enligt promemorian måste en person som uppburit sjukpenning i 364 dagar arbeta i 85 dagar för att åter kunna få sjukpenning med 80 procent av SGI. En person som arbetat i 90 dagar efter att ha uppburit sjukpenning i 364 dagar har enligt promemorian rätt till sjukpenning med 80 procent av SGI under 5 dagar. Det framstår av författningskommentaren som att antalet dagar under ramtiden ska bedömas utifrån insjuknandedagen. Om man däremot läser författningsförslaget får man istället uppfattningen att ramtiden prövas vid varje ny sjukdag vilket innebär att en person som uppburit sjukpenning under 364 dagar genom att arbeta

90 dagar skulle få rätt till en sjukpenning på 80 procent av SGI i ytterligare 364 dagar. Detta måste förtydligas.

Promemorian anger att det finns möjlighet att få ytterligare dagar med sjukpenning på 80 procent av SGI om det finns särskilda skäl. SKL förutsätter att en sådan rätt till fortsatt sjukpenning kommer att föreligga även efter ramtidens utgång vilket inte framgår tydligt av författningstexten.

#### *Brister i förslagets utformning*

SKL menar att rättssäkerhet, effektivitet och förutsebarhet är viktiga förutsättningar för att sjukförsäkringen ska uppfattas som rättvis och legitim. Den förslagna konstruktionen med ramtid, sjukpenning, särskilda skäl, fortsatt sjukpenning, förlängd sjukpenning, särskilda skäl, fortsatt förlängd sjukpenning, sammanläggning av sjukperioder och begränsningsregel kommer att vara svår att förutse och begripa och svår att administrera. Med nuvarande förslag överläts tolkning av ändringsförslagen till domstolsprövning, vilket innebär rättsosäkerhet för den försäkrade, vilket i sin tur kommer att innebära osäkerhet för arbetsgivaren om vad som gäller.

#### *Steglös sjukskrivning*

För att åstadkomma ett system där en så stor del som möjligt av en sjuk persons arbetsförmåga tillvaratas föreslår SKL att de rådande gränserna 25, 50, 75 och 100 procent tas bort och möjlighet ges att i likhet med för tiden med sjuklön bevilja sjukpenning steglöst.

*Arbetsförmåga* SKL anser vidare att det är viktigt att prövningen av om arbetstagarens arbetsförmåga är bestående görs efter viss angiven tids sjukskrivning.

Som en del i det samlade åtgärds paket för en väl fungerande sjukförsäkring som regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2008 aviserades en översyn och ett klarläggande av arbetsförmågebegreppet. SKL vill återigen påpeka vikten av att samtliga delar i åtgärds paketet ses som en helhet och som nödvändiga förutsättningar för genomförandet av förslagen i denna promemoria.

#### *Ansökan m.m.*

Det är SKL:s uppfattning att det är rimligt att efter viss tids sjukskrivning ställa krav på ansökan från arbetstagaren för fortsatt sjukpenning. Det är dock viktigt att säkerställa att arbetstagare inte går miste om möjligheten till sjukpenning på grund av ansökningsförfarandet. Särskild hänsyn måste tas till personer som av olika anledningar, till exempel psykisk sjukdom, inte själva förmår att göra en sådan ansökan.

#### *Tidsbegränsad sjukersättning*

För det fall en bortre tidsgräns för sjukpenningen införs anser SKL att det är nödvändigt att behålla den tidsbegränsade sjukersättningen. Med en bortre tidsgräns

för sjukpenningen ökar snarare än minskar behovet av en brygga mellan sjukpenning och sjukersättning för en arbetstagare som har långvarig – men inte varaktig – nedsättning av arbetsförmågan. En arbetstagare som passerat den bortre gränsen för sjukpenning utan att för den skull återfått arbetsförmågan, men som samtidigt inte kan bedömas ha en varaktig nedsättning riskerar att falla mellan stolarna. Just för dessa individer fyller den tidsbegränsade sjukersättningen en viktig funktion. I annat fall blir glappet mellan sjukpenning och sjukersättning för stort och arbetstagare som långvarigt saknar arbetsförmåga på grund av sjukdom riskerar därför att falla utanför systemet.

Utan den tidsbegränsade sjukersättningen kommer ett antal arbetstagare med sjukdomar som kräver en långvarig behandling för att återfå sin arbetsförmåga att förlora sin rätt till ersättning, efter att ha uppburit sjukpenning och förlängd sjukpenning under maximal tid och därmed vara hänvisade till försörjningsstöd.

### **Förlängd sjukpenning**

SKL konstaterar att beräkningsfaktorn vid fastställande av dagersättning från försäkringskassan, i dagsläget 0,97, även ska tillämpas avseende den förlängda sjukpenningen vilket kommer att innebära en faktisk ersättningsnivå på 72,75 procent.

SKL instämmer inte med förslaget om förlängd sjukpenning. En bortre tidsgräns för sjukpenningen kombinerat med en aktiv och tidig sjukskrivningsprocess i enlighet med förslaget om rehabiliteringskedja kan antas innebära att försäkringen kommer att fungera effektivt. Dessa förslag sammantaget kommer med största sannolikhet att innebära att arbetstagarens chanser att komma tillbaka till arbetsmarknaden ökar.

Promemorian anger att det finns möjlighet att få ytterligare dagar med sjukpenning med ersättning motsvarande 75 procent av SGI om det finns särskilda skäl. Om förslaget om förlängd sjukpenning genomförs förutsätter SKL att en sådan rätt till fortsatt förlängd sjukpenning föreligger utan begränsning i tid då arbetstagaren sannolikt kan återgå i arbete.

### *Sjuklön*

SKL anser att Sjuklönelagens bestämmelser måste ses över så att regelverken överensstämmer såväl avseende ersättningsnivå som rätten till sjukförmån. En arbetstagare som uppburit sjukpenning och förlängd sjukpenning under maximal tid och inte tjänat in ny sjukpenningrätt skulle vara berättigad till sjuklön med 80 procent av SGI, men inget alls under sjukpenningperioden. Detta gör att det finns skäl att anta att sjukfrånvaro i form av kortare sjuklöneperioder kommer att öka och därmed också arbetsgivarens kostnader. Enligt SKL motiverar även detta en enhetlig nivå för sjukpenningen.

## Begränsningsregel

I promemorian anges som skäl för den föreslagna begränsningsregeln att det sannolikt är den samlade kompensationsgraden som avgör hur försäkringen fungerar, särskilt kan detta vara fallet ju längre sjukfallet varar. I promemorian hänvisas till studie från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) som visat att sjukfrånvaron ökar i de fall ersättningsnivån höjs genom kompletterande försäkringar. I promemorian dras därför slutsatsen att samtliga försäkringsersättningar som utges för att komplettera sjukpenning som lämnas med 75 procent ska omfattas av den minskningsregel som föreslås gälla. SKL ifrågasätter starkt studien från IFAU, och menar att ytterligare och fördjupade studier av sjukfrånvaron över tid krävs innan någon slutsats kan dras om just de kompletterande försäkringarnas påverkan på sjukfrånvaron.

SKL menar att den föreslagna begränsningsregeln är ett ingrepp i arbetsmarknadens parter fria förhandlingsrätt och i avtalsfriheten. De kollektivavtalade försäkringarna är en del av det svenska välfärdssystemet. Arbetsmarknadens parter har enats om att avsätta en del av löneutrymmet för en ökad ekonomisk trygghet vid långvarig sjukfrånvaro. Detta gjordes bland annat med stöd av riksdagsbeslut innebärande att ersättning från avtalsgruppsjukförsäkringen är skattefri. I detta sammanhang bör dessutom särskilt beaktas och hänsyn tas till internationella åtaganden och till gemenskapsrätten. SKL menar att den föreslagna begränsningsregeln utgör ett brott mot ILO konvention 98, om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten då förslaget i realiteten innebär en begränsning i avtalsfriheten. Även ILO konvention 154, om främjande av kollektiva förhandlingar ska beaktas.

I promemorian framgår att man beaktat EG-rättsliga principer och reglering. Det framgår dock inte på vilket sätt. Det är viktigt underlaget i denna del utvecklas och förtydligas för att tydliggöra att förslagen står i överensstämmelse med gemenskapsrätten.

## Konsekvens för övriga förmåner

SKL instämmer med att rehabiliteringspenning och sjukpenning bör utgå med samma belopp för att undvika gränsdragningsproblem. Förbundet instämmer även med förslaget att vid rehabiliteringspenning för arbetslös ska gälla samma regler som vid sjukpenning.

## Ekonomiska konsekvenser

SKL ställer sig tveksamma till att de föreslagna regeländringarna skulle medföra en utgiftsminskning med bara 600 miljoner kronor vilket anges i promemorian.

Enligt förbundets beräkningar, där endast minskningen av ersättningen från 80 till 75 % beaktats för de personer som har en sjukpenningperiod överstigande 364

dagar, uppgår minskningen till drygt 500 miljoner kronor. Det förefaller därför inte rimligt att den totala utgiftsminskningen uppgår till endast 600 miljoner kronor. För kommunernas och landstingens del innebär de 600 miljoner kronorna minskade skatteintäkter med cirka 200 miljoner kronor. För kommunernas del kommer en viss del av hushållens minskade inkomster att spilla över i ökat ekonomiskt bistånd. Hur stora dessa konsekvenser förväntas bli måste utredas ytterligare.

### **Administrativa konsekvenser**

SKL vill påpeka att förslagen kommer att innebära ytterligare administrativ belastning för de kommunala arbetsgivarna. De idag förekommande lönesystemen måste byggas om för att anpassas till det nya regelverket.

Införandet av förlängd sjukpenning skulle innebära stora svårigheter för de kommunala arbetsgivarna vid beräkning av den sjuklön som enligt gällande kollektivavtal betalas för lönedelar över den högsta sjukpenninggrundande inkomsten, dvs. 7,5 gånger prisbasbeloppet, inom den kommunala och landstingskommunala sektorn. En differentiering av nivåerna för sjukpenning respektive förlängd sjukpenning innebär att arbetsgivare var gång ett sjukfall överstiger sjuklöneperiodens längd för en arbetstagare med lön över 7,5 prisbasbelopp är tvungen att begära information från Försäkringskassan om på vilken nivå sjukpenning kommer att utges. Det kommer också krävas att Försäkringskassan meddelar arbetsgivaren så fort en arbetstagare förbrukat sina dagar med sjukpenning och istället går över på förlängd sjukpenning.

### **Konsekvenser för kommunsektorn**

I promemorian anges att förslaget kan komma att innebära ökade kostnader för kommunernas försörjningsstöd. Någon uppskattning av vilka effekter som följer av förslaget görs inte då den anses svår att uppskatta. SKL ser mycket allvarligt på att det saknas en genomarbetad analys när det gäller konsekvenserna för det ekonomiska biståndet. Risken för oförutsedda övervältringseffekter till följd av förslaget är annars uppenbar.

Dessutom anges i promemorian att finansieringsprincipen inte ska tillämpas eftersom förslaget innebär en ändring av transfereringssystemet. En förändring som omfattar närmare 100 000 personer kan innebära stora konsekvenser för kommunerna, både vad gäller ekonomi och verksamhet. I varje proposition där förslag lämnas om åtgärder som påverkar kommunernas verksamhet och ekonomi ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna, och om finansieringsprincipen är tillämplig. Även om förslaget inte ekonomiskt ska regleras enligt finansieringsprincipen är det nödvändigt att en noggrann konsekvensanalys genomförs. På så sätt får kommunerna snabbt en uppfattning om förslagets

kostnadseffekter och huruvida det kräver åtgärder i kommunen. Ett annat viktigt skäl är att konsekvenserna ska beaktas när staten fastställer statsbidragens storlek.

I dag får 280 000 vuxna någon gång ekonomiskt bistånd under ett år. Det är av största vikt att det också görs en bedömning av hur denna grups förutsättningar förändras om nya grupper tillkommer. Syftet med det ekonomiska biståndet är att det ska vara ett tillfälligt ekonomiskt stöd och inte en varaktig försörjning. För dessa nya grupper kan behovet av ekonomiskt bistånd bli långvarigt. Om konsekvensen blir den har det ekonomiska biståndet dessutom förlorat sitt ursprungliga syfte.

### **Ikraftträdande**

SKL anser att ikraftträdande redan den 1 juli 2008 och den 1 januari 2009 innebär en alltför snäv tidsram. Det krävs betydligt mer tid, bättre förutsättningar för planering och genomförande av regeländringar inom sjukförsäkringen av sådan genomgripande karaktär, än den korta tid som föreslås. Stora krav kommer att ställas på tidigt agerande för de olika aktörer som involveras vid en sjukskrivning, inte minst arbetsgivare, hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

För att arbetstagarens arbetsförmåga i realiteten ska kunna tas tillvara och också så snart som möjligt kunna komma tillbaka till arbetsmarknaden krävs att övriga delar i åtgärds paketet som aviserats av regeringen träder i kraft senast samtidigt som de föreslagna regeländringarna i denna promemoria.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knape  
Ordförande

*Reservation lämnades av s-, v- och mp-ledamöterna, bilaga 1.*

Styrelsen  
2008-02-08

*Reservation från s-, v- och mp-ledamöterna*

**Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning**

Vi instämmer i förslaget till yttrande i rubricerade ärende i stora delar dock inte den del som avser den bortre tidsgränsen. Vår uppfattning är att underlaget för förslaget är oklart och att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna kan bli mycket stora.

Vi önskar göra följande tilläggs- och ändringsyrkanden i förslaget till yttrande:

**Tillägg - sid 1, stycke två:**

Meningen "SKL kan dock.....arbetsmarknaden" kvarstår samt att "tvärtom leder detta till ekonomisk stress som riskerar öka ohälsan" läggs till.

**Ändring – sid 2, under rubriken "Ettårsgräns för sjukpenning" första stycket**

Hela stycket "SKL instämmer.....sjukpenning kvarstår" stryks.

**Tillägg – sid 5, under rubriken "Förlängd sjukpenning", andra stycket**

Meningen " Sänkta ersättningsnivåer... Arbetsmarknaden" kvarstår samt att även meningen "Mot denna bakgrund..... begränsningsregel." kvarstår.

Vår uppfattning är att den förändring som nu föreslås på ett allvarligt sätt kan förändra förutsättningarna för såväl de som drabbas av ohälsa, som de olika aktörer som arbetar för en förbättrad situation för den drabbade. Risken är att en bortre tidsgräns ger negativa effekter på det sammanhållna pågående arbetet med att minska ohälsan, och den typen av systemförändrande åtgärder bör alltid föregås av djupa analyser och beaktande av en bred expertkunskap.

Vi avvisar därför förslaget om en bortre parentes i sjukförsäkringen.