



HANDLÄGGARE/ENHET
Arbetslivsenheten
Renée Andersson, Kjell Rautio; Eko-
nomisk politik och arbetsmarknad,
Ulrika Vedin

DATUM
2015-08-11

DIARIENUMMER
20150168

ERT DATUM
2015-03-24

ER REFERENS
SOU 2015:21

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21)

LO har beretts möjlighet att yttra sig över den parlamentariska socialförsäkringskommitténs slutbetänkande (SOU 2015:21). LO har valt att lämna synpunkter på de delar av kommittén och de förslag som kommittén presenterar och som LO bedömer vara av särskild vikt och betydelse.

Yttrandet är upplagt så att LOs ställningstaganden avseende sjukförsäkringen och bättre stöd för återgång i arbete kommer först, följt av ställningstaganden avseende arbetsskadeförsäkringen. Sist ligger därmed LOs ställningstaganden om arbetslöshetsförsäkringen.

1. SJUKFÖRSÄKRINGEN OCH BÄTTRE STÖD FÖR ÅTERGÅNG I ARBETE

LOs mest centrala synpunkter i korthet

- LO anser att kommittén, såväl i sin analys som i sina förslag, saknar tydligt fokus på situationen på arbetsplatserna. Detta gäller i synnerhet frågor som rör förebyggande arbetsmiljöarbete, arbetsanpassning, rehabilitering och omställning. LO efterlyser här ett utökat och tydligare arbetsgivaransvar och presenterar i detta remissvar en rad konkreta och detaljerade förslag i frågan.¹
- LO är positiv till trepartssamtal för att förebygga och motverka ohälsa samt underlätta och förbättra arbetsanpassning, rehabilitering och omställning för personer som drabbats av nedsatt arbetsförmåga.² Samtidigt anser LO att det är viktigt att statsmakten skapar goda förhandlingsförutsättningar och tar på sig rollen som riskgruppsutjämna så att alla - män, kvinnor, akademiker, tjänstemän och arbetare - garanteras ett likvärdigt stöd och likvärdiga insatser.

¹ Se avsnitt 13.5. i SOU 2015:21 samt en fördjupning och mer detaljerade åtgärdsförslag i LO-rapporten (2013) *Framtidens sjukförsäkring – ett rymligare arbetsliv och en rimligare försäkring*. Se även överväganden i avsnitten 12.7. och 12.8.

² Se avsnitt 14.2.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- LO anser att kommittén tillmäter företagshälsovården en allt för ringa betydelse och roll för att stärka det förebyggande arbetsmiljöarbetet, arbetsanpassningen och den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.³
- LO anser att samverkan mellan arbetsmarknadens parter och de ansvariga myndigheterna/viktiga aktörerna, runt de som har en partiell arbetsförståelse, måste stärkas och effektiviseras. Detta kan som LO bedömer ske genom att bygga ut befintliga myndighetsstrukturer och institutioner, exempelvis Samordningsförbunden. Företagshälsovården bör vara ett viktigt nav i denna samverkansprocess.⁴
- LO är positiv till att hälso- och sjukvårdens ansvar för återgången i arbete tydliggörs, men anser att utredningsförslaget om att ge hälso- och sjukvården ett så kallat koordineringsansvar inte är realistiskt och saknar förutsättningar att uppfylla de förväntningar kommittén har.⁵
- LO efterlyser en mer fördjupad analys och fler konkreta åtgärder för att motverka ohälsoutvecklingen i arbetslivet, i synnerhet på de kvinnodominerade arbetsplatserna (se särskilt stycke om detta i remissvaret).
- LO vill varna för det ensidiga fokus på sjuk- och ohälsotal som finns i kommitténs analys och förslag.⁶ Sjukförsäkringen bör vara hälsobefrämjande, rättssäker, transparent, förutsebar och långsiktigt hållbar.
- LO anser att när beslut om rätten till sjukpenning och sjukersättning fattas bör detta ske utifrån principen ”försäkrad i befintligt skick”, d.v.s. att hänsyn till individuella omständigheter tas. Ålder, utbildningsbakgrund och bosättningsförhållanden måste kunna vägas in vid beslut om rätt till ersättning från sjukförsäkringen.⁷
- LO välkomnar kommitténs förslag om att införa ett så kallat karensavdrag⁸ och ser detta som ett första steg mot att avskaffa karensdagen helt och hållet. LO anser dock att avdraget bör utformas i proportion till frånvaron och insjuknandedagen. Detta innebär konkret att vid sjukdom, del av dag, blir karensavdraget lägre än 20 %.
- LO avstyrker förslaget om att införa e-inkomst och ett bakåtblickande beräkningssätt i socialförsäkringen på grund av att en mer grundligare konsekvensanalys, än den som presenteras i kommittén, måste göras innan ett kvalitetssäkrat beslut kan fattas i frågan.⁹
- LO förordar en mer socialförsäkringsmässig sjukförsäkring inom ramen för statsbudgeten och delar därmed kommitténs bedömning om att det inte finns hållbara skäl att privatisera sjukförsäkringen eller föra över dess huvudmannaskap på arbetsmarknadens parter.¹⁰
- LO ansluter sig till tankarna om standardtrygghet och ersättning utifrån inkomstbortfall i socialförsäkringen, men anser att dessa begrepp måste fyl-

³ Se bland annat avsnitt 14.1.

⁴ Se avsnitt 13.7.

⁵ Se avsnitten 13.1., 13.2 och 13.3.

⁶ Se exempelvis avsnitten 9.5.1. och 10.1.1. och 10.2.

⁷ Se exempelvis avsnitten 9.3.1. och 9.4.5.

⁸ Se avsnitt 10.1.7.

⁹ Se avsnitt 7.5.

¹⁰ Se avsnitt 9.2.1.

las med fler konkreta politiska förändringar än dem kommittén presenterar för att utvecklingen mot en så kallad grundtrygghetsmodell ska kunna brytas.¹¹

- LO ser med stor oro på utvecklingen där de privata och kollektivavtalade försäkringarna mer och mer fått en roll som utfyllande ersättningar när de lagstadgade ersättningarna förlorat i värde. Denna utveckling måste motverkas genom så snart som möjligt höja inkomsttaket i sjukförsäkringen. Under denna mandatperiod bör inkomsttaket höjas till motsvarande 10 prisbasbelopp och därefter kopplas till löneutvecklingen i ekonomin.¹²
- LO anser att ett borttagande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen är ett steg i rätt riktning som måste följas av fler. Samtliga tidsgränser i sjukförsäkringen bör ses över. De tidsgränser som i dag gäller vid 90, 180 och 364 sjukdagar bör omvandlas till stödjepunkter där individen rustas med rehabiliteringsrättigheter. Kravställandet vid tidsgränserna måste balanseras om, så att de aktörer som verkligen kan leverera rehabilitering och återgång i arbete får ett större tryck på sig.
- LO delar kommitténs bedömning att allt för många personer med ohälsoproblem idag ”hamnar mellan stolarna” och riskerar att stå utan försörjning. LO anser därför att en statlig utredning bör ges i uppdrag att se över såväl konstruktionen som nivåerna i det kommunala försörjningsstödet. Denna översyn bör också identifiera förändringar och åtgärder rörande personkretsar, kvalifikationsregler och ersättningsnivåer inom socialförsäkringssystemet i syfte att öka graden av inkludering inom befintliga statliga försäkringar.
- LO anser att det offentliga socialförsäkringsskyddet ska anpassas så att det följer åldersreglerna i Lagen om anställningsskydd (LAS).

Behov av helhetssyn, breda lösningar och tydligare fokus på arbetsplatserna

En fråga som är intimt sammankopplad med sjukförsäkringsfrågan är det förebyggande och hälsobefrämjande arbetsmiljöarbetet ute på arbetsplatserna. Sjukfrånvaron kan svårligen analyseras på ett seriöst sätt utan att också väga in hur det ser ut när det gäller arbetsanpassningen samt rehabiliterings- och omställningsstödet. Dessutom är det av central betydelse hur det ser ut med personaltätheten, maktförhållandena, arbetsorganisationen och resurstilldelningen i arbetslivet. Det går inte att bortse ifrån att de ökande sjuktalen är intimt sammankopplade med en i det närmaste kronisk personalbrist och allt för slimmade och hierarkiska arbetsorganisationer. För LO är det omöjligt att inte se dessa frågor ihop.

Det handlar om vikten av att ha en helhetssyn. Försäkringsskyddet, som behövs när ohälsan väl uppstått, måste också på ett bättre sätt än idag samspela med arbetet att motverka att arbetsförmåga och ohälsa överhuvudtaget uppstår.

¹¹ Se avsnitt 10.1.4.

¹² Ibid.

Företagshälsovården bör ha möjlighet att spela en mer aktiv roll än idag, inte minst i det strukturella och systematiska arbetsmiljöarbetet. Det handlar om att ”stämna i bäcken” för att långsiktigt kunna motverka inflödet i sjukförsäkringen.

Vi har idag en lång tid bakom oss där regering och statsmakt förhållit sig ytterst passiva i anpassnings-, arbetsmiljö-, rehabiliterings- och omställningsfrågorna. År 2008 införde alliansen visserligen sin omdiskuterade och kraftigt ifrågasatta ”rehabiliteringskedja. Men sedan dess har inte mycket skett. Alliansregeringen har i flera år i princip intagit en bekväm läktarposition i dessa frågor. Man har i praktiken nöjt sig med att peka på parterna. Här behövs en tydlig politikomläggning.

Tyvärr tvingas LO konstatera att allt för många arbetsgivare idag nöjer sig med att passivt invänta de snäva och stelbenta tidsgränserna i sjukförsäkringen, som alliansen införde 2008, så att de på ett ”så smidigt sätt som möjligt” kan skiljas från anställda som de av någon anledning vill bli av med. Också här är det framför allt LO-förbundens kvinnliga medlemmar som drabbas hårdast.

Dessutom vet vi av olika internationella jämförelser att svenska arbetsgivare slipper mycket lindrigt undan när det gäller att ta ansvar för återgången i arbete för långtidssjuka. De har därför idag mycket svaga incitament att sätta sig ner och förhandla med statsmakten och facket om ett mer utbyggt rehabiliterings-, arbetsanpassnings- och omställningssystem.¹³

Ska en långsiktigt hållbar lösning kunna skapas, där såväl staten som arbetsmarknadens parter ingår, tror LO att det krävs någon form av trepartsuppgörelse som innehåller både lagstiftnings- och avtalslösningar. För att en sådan uppgörelse ska bli verklighet måste statsmakten först skapa goda förhandlingsförutsättningar.

Från LOs sida är vi beredda att förutsättningslöst pröva olika modeller för att åter få igång processen. Vi har ett i grunden pragmatiskt förhållningssätt. I LO-rapporten *Framtidens sjukförsäkring* presenteras ett relativt detaljerat åtgärdsbatteri på sjukförsäkringsområdet. Detta är förslag som samtliga 14 LO-förbund ställt sig bakom. I kort sammanfattning innebär dessa förslag att:

- Det förebyggande arbetsmiljöarbetet ute på arbetsplatserna måste stärkas, så att fler rymmer i arbetslivet. Arbetsplatserna måste i högre grad anpassas efter den arbetsförmåga som medborgarna faktiskt besitter. Alla som drab-

¹³ Se exempelvis Johansson, P., Aydin, E. och Bergendorff, S. m.fl., *Arbetslivsinriktad rehabilitering*, underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringskommittén (S 2010:04), s. 60-61. IFAU (2010:17), *Reformerna inom sjukförsäkringen under perioden 2006-2010; vilka effekter kan vi förvänta oss?*, s.37. Även OECD har vid ett flertal tillfällen kritiserat Sverige för att arbetsgivarna har allt för få incitament för att underlätta återgången i arbete för långtidssjuka. Senast skedde detta i rapporten OECD (2013), *Mental health and work*. Sweden. Dessutom föreslog den s.k. *Långtidskommittén* (SOU 2011:11) ett införande av ”tydligare finansiella sanktioner mot arbetsgivare som inte erbjuder rehabiliterings- och omplaceringmöjligheter där detta borde ha skett.” LO, liksom många andra remissinstanser, ansåg den modell som LU föreslog var intressant och borde analyseras vidare. Av detta blev dock inget

bats av ohälsa ska ha rätt till medicinsk- och arbetslivsinriktad rehabilitering samt ett arbete som anpassas efter de egna förutsättningarna.

- Det måste finnas tillgång till högkvalitativ företagshälsovård för alla som behöver den. Samverkan mellan arbetsmarknadens parter och de ansvariga myndigheterna, runt dem som har en partiell arbetsförmåga, måste byggas ut. I detta samarbete bör företagshälsovården vara navet.
- Den som inte kan gå tillbaka till sin tidigare arbetsgivare och behöver stöd för att ställa om, exempelvis hitta fram till en ny anställning eller ett nytt yrke, bör erbjudas individuellt utformade och anpassade utbildningsinsatser.
- Sjukförsäkringen måste åter bli en försäkring som garanterar den som drabbats av ohälsa ett rimligt och fullgott inkomstskydd. Inkomsttaket måste höjas, under denna mandatperiod till 10 prisbasbelopp och därefter kopplas till löneutvecklingen.
- Ingen ska bli av med sin ersättning bara för att man passerar en administrativ tidsgräns. Den borte tidsgränsen (stupstocken) måste plockas bort så fort som möjligt.
- De tidsgränser som i dag gäller vid 90, 180 och 364 dagar – som infördes sommaren 2008 – bör omvandlas till stödjepunkter där individen rustas med rehabiliteringsrättigheter. Kravställandet vid tidsgränserna måste balanseras om, så att de aktörer som verkligen kan leverera rehabilitering får ett större tryck på sig. Idag bär den enskilde i princip allt ansvar. Detta är orimligt.
- När beslut om rätten till sjukpenning och sjukersättning fattas bör detta ske utifrån principen ”försäkrad i befintligt skick”, d.v.s. att hänsyn till individuella omständigheter tas. Ålder, utbildningsbakgrund och bosättningsförhållanden måste kunna vägas in vid beslut om rätt till ersättning från sjukförsäkringen.
- Sjukersättningen (tidigare förtidspension) bör höjas och ge trygghet även för personer med fleråriga, men inte nödvändigtvis livslånga, sjukdomstillstånd. Det är orimligt att vi idag har vad som sannolikt är OECD-världens hårdaste kriterier för att beviljas sjukersättning. Att allt fler väljer att gå i ålderspension i förtid på grund av de hårda reglerna för sjukersättningen är inget som är bra, varken för den enskilde eller för samhällsekonomin.
- Karensdagen i sjukförsäkringen bör avskaffas. Här kan LO som ett första steg tänka sig införandet av ett så kallat karensavdrag. Detta är en viktig jämställdhetsfråga inte minst för den stora gruppen kvinnor som arbetar i vård- och omsorgssektorn med koncentrerade arbetspass och olika typer av deltidsanställningar.
- Det behövs kraftfullare anställningsstöd och fler lönebidragsplatser, så att betydligt fler som vill och kan arbeta också får möjlighet att göra det.

Arbetet med att skapa en effektiv, mänsklig och rimlig sjukförsäkring kan inte vänta. Allt för många far illa av det omänskligt hårda regelverket som gäller idag.

LO förordar ökad socialförsäkringsmässighet inom ramen för statsbudgeten

LO är positiv till kommitténs uppfattning om att sjukförsäkringen även i fortsättningen ska vara en integrerad del av statsbudgeten. Det ger förutsättningar för en stabil och förutsägbar försäkring.¹⁴ I detta sammanhang finns det dock anledning att understryka att LO anser att sjukförsäkringen är och bör vara just en socialförsäkring och inte ett bidragssystem. Detta innebär bland annat att huvudprincipen bör vara att det som avsätts till systemet, via sjukförsäkringsavgiften, också ska gå till utgifter inom sjukförsäkringens ram.

Detta tål att påpekas, inte minst därför att medel avsedda till sjukförsäkringen systematiskt under en längre tid använts till annat. Under lång tid har försäkringen genererat ett ”överskott”, på grund av att sjunkande sjuktal och politiska beslut som försämrat försäkringsvillkoren som lett till att en högre sjukförsäkringsavgift tagits in än vad som behövts för att täcka utgifterna. Överskottet har, i synnerhet mellan 2006-2014, systematiskt och medvetet används till att finansiera olika typer av skattesänkningar. Denna politik har lett till att socialförsäkringssystemets utjämnande verkan¹⁵ (utifrån såväl klass- som könsperspektivet) minskat, vilket ytterligare accentuerat utvecklingen mot ökad ojämlikhet.

LO anser att detta sätt att hantera sjukförsäkringssystemet strider mot sunda socialförsäkringsmässiga principer. I praktiken innebär detta att statsmakten tar i anspråk medel ur löntagarnas löneutrymme, som de avstått från för att försäkra sig mot sjukdom som nedsätter arbetsförmågan. LO anser att detta förfaringsätt måste upphöra om legitimiteten för sjukförsäkringen och dess finansiering långsiktigt ska kunna upprätthållas.

Ett viktigt politiskt beslut för att återvinna en del av den förlorade legitimiteten är därför att tydligt och med så bred parlamentarisk enighet som möjligt slå fast att det som avsätts till sjukförsäkringen (via sjukförsäkringsavgiften) som huvudprincip också ska gå dit.¹⁶ Men minst lika viktigt är att slå fast att den försäkrades rättigheter, kvalifikationsregler eller ersättningsnivåerna inte får tillåtas variera beroende på nivån på sjukfrånvaron eller sjukskrivnings- eller ohälsotalen.

LO ser med stor oro på att de privata och kollektivavtalade försäkringarna mer och mer fått en roll som utfyllande ersättningar när de lagstadgade ersättningarna förlorat i värde. Detta har aldrig varit meningen och skulle den trenden fortsätta är ris-

¹⁴ Se avsnitt 9.2.1.

¹⁵ Se exempelvis analyser gjorda i SOU 2006:86.

¹⁶ Att statsbudget används som något av en ”buffertfond” för att parera svängningar i sjuk- och ohälsotal över tid måste dock anses vara motiverat. Tanken är alltså inte att skapa så ”raka rör” att en rimlig flexibilitet över tid möjliggörs. Huvudsaken är att medel avsatta till sjukförsäkringen, via sjukförsäkringsavgiften, inte systematiskt används för att finansiera skattesänkningar eller utgifter på andra politikområden.

ken stor att många som till större delen får sin ersättning från den kollektivavtalade ersättningen inte längre är villiga att betala för allmänna ersättningar.¹⁷

En sådan utveckling skulle vara förödande. Den typ av offentligt standardtrygghetssystem vi har i detta land och i övriga nordiska länder har visat sig skapa en högre grad av legitimitet än exempelvis så kallade grundtrygghetssystem, som vi finner i de anglosaxiska länderna. Vårt skattefinansierade socialförsäkringssystem har också en tydligt omfördelande effekt, såväl ur klass- som könsperspektiv. Detta är kopplat till att dem som i störst utsträckning exempelvis tvingas använda sjukförsäkringen och har högst sjukdomsrisk framför allt är låginkomsttagare på det som idag är kvinnodominerade arbetsplatser.¹⁸

Offentligt finansierade socialförsäkringarna skapar en samhällsekonomiskt effektiv riskutjämnning, som på aggregerad nivå ger lägre totalkostnader jämfört med de system som bygger på andra inkomstskydd exempelvis i form av eget buffertsparande och försäkringar på den privata marknaden. Socialförsäkringarna fungerar också sammantaget som konjunkturdämpare (automatisk stabilisator) i ekonomin, vilket leder till en högre och mer balanserad tillväxt på sikt. Den offentligt finansierade standardtrygghetsmodellen levererar således både ökad jämlikhet samtidigt som tillväxtförutsättningarna och produktiviteten i samhällsekonomin stimuleras.¹⁹

Fasta spelregler och politiska mål för sjukförsäkringen

LO anser att det är viktigt att inte tillmäta regelförändringar i sjukförsäkringen allt för stor betydelse när det gäller att analysera ohälsoutvecklingen eller nivån på sjuktalet. I kommittén talas det exempelvis väldigt oproblematiserat om vikten av att sjukfrånvaron (sjukpenningen och sjuk- och aktivitetsersättningen) ska ligga på samma nivå som jämförbara länder i Europa.

LO vill varna för att oreflekterat omvandla nivån på sjuk- och ohälsotalen till målsättningar för sjukförsäkringspolitiken eller att ensidigt använda sjuk- och ohälsotalen som mått på en framgångsrik politik.²⁰ Likaså anser LO det vara oklokt att, så som föreslås i kommittén, i förväg bestämma vilka åtgärder som ska användas om kostnaderna för sjukfrånvaron ökar. Vilka insatser som bör användas måste vara beroende av vad det är som påverkar sjukfrånvaron. Att i förväg låsa fast åtgärdsarsenalen ökar risken för en ensidig fokusering på sjukreglerna och kontraproduktiva åtgärder som får långsiktigt negativa effekter, bland annat på folkhälsan.

LO vill varna för att, så som kommittén föreslår, ta jämförelser av ”sjukfrånvaron” i olika länder som utgångspunkt för att avgöra en lämplig nivå på sjukfrånvaron i vårt land. Att jämföra olika länder enbart avseende sjukfrånvaron blir ofta i prakti-

¹⁷ Dock bör det vara fritt för arbetsmarknadens parter att komma överens om utformningen av lösningarna rörande avtalslösningarna då dessa bygger på att arbetstagen avstått löneutrymme för att istället få något annat. Se avsnitt 4.4.4.

¹⁸ Se exempelvis SOU 2006:86.

¹⁹ Persson, C. (2011), *Den produktiva välfärden – kopplingen mellan välfärdsmodell och tillväxten i samhället*, rapport nr. 39/2011, Arbetarrörelsens tankesmedja.

²⁰ Se avsnitt 10.1.1.

ken som att jämföra äpplen och päron.²¹ Hur de olika delsystemen inom välfärdssektorn och socialförsäkringssfären i olika länder samspelar med varandra och arbetsmarknaden påverkar nivån på sjukfrånvaron.²² Detta är dessutom en rörlig materia. Politik- och systemförändringar i välfärden och på arbetsmarknaden sker ständigt i olika riktningar i olika länder.

Detta gör att seriösa och kontinuerliga uppdateringar av jämförelsetal mellan olika länder rörande sjukfrånvaro, som är rimliga och användbara på det sätt kommittén tänker sig, blir mycket svåra att genomföra. Risken är uppenbar att man allt för ensidigt fokuserar på sjuktalens nivå och bortser från andra viktiga förklaringsfaktorer.

Ska man analysera utvecklingen rörande sjukfrånvaron bör man ha en bred ansats. Visst vet vi att det finns destruktiv sjukfrånvaro, när den sjukskrivne exempelvis inte får en rehabilitering anpassad efter de egna förutsättningarna eller en insats i rätt tid. Men samtidigt finns det också en destruktiv sjuknärvaro, när man exempelvis av ekonomiska skäl arbetar fast man av medicinska skäl borde vara sjukskriven och återhämta sig. Sjuknärvaro är definitivt en viktig aspekt att beakta eftersom åtgärder avsedda att minska sjukfrånvaro oavsiktligt skulle kunna öka sjuknärvaron, något som i sig kan leda till sämre hälsa och sjukfrånvaro i det långa loppet, vilket forskning gjord vid Karolinska Institutet (KI) visar.²³

LO anser därför att det är viktigt att inkludera effekter på sjuknärvaron vid utvärdering av åtgärder för att minska sjukfrånvaron. Ibland orsakar dagens snäva tidsgränser i sjukförsäkringen en press på individen som är kontraproduktiv och förlänger sjukskrivningen. Detta har läkare och forskare som studerat den stressrelaterade ohälsan lyft fram. En utmaning i detta sammanhang är att utveckla arbetsätt som både främjar hälsa bland personalen och som dessutom är intressanta ur ett hälsoekonomiskt perspektiv för arbetsgivaren.

Detta är bakgrunden till varför det är viktigt att kontinuerligt kartlägga vilka arbeten, arbetsmiljöer, arbetsplatser och arbetsgivare som genererar höga sjuk- och ohälsotal. Visste vi mer om detta kunde vi bättre skraddarsy insatser för att motverka destruktiva och långa sjukskrivningar. LO bedömer att denna typ av jämförelser är betydligt mer relevant och angelägen att genomföra än den s.k. öppna

²¹ Se exempelvis avsnitt 10.2.1.

²² När exempelvis de svenska och finska sjuk- och ohälsotalen jämförs efter 1990-talskrisen är en sådan ”systemeffekt” betydande. Efter 1990-talskrisen i Finland ålderspensionerades många äldre med ohälsa bort ur arbetskraften och därmed sjuktalet. Detta var en medveten politik. Motsvarande grupp i Sverige fick däremot ersättning inom ramen för sjukförsäkringen. Detta gjorde att Sverige hade jämförelsevis höga sjuktalet. Se Vogel J. och Liukkonen, P. *Förvärvsinkomster och bidrag i de nordiska länderna under 1990-talet Forskningsrapport, Ekonomisk välfärdsstatistik 2007:1*, SCB 2006

²³ Se exempelvis Bergström, G. m.fl. (2009), *Sickness presenteeism today, sickness absenteeism tomorrow? A prospective study on sickness presenteeism and future sickness absenteeism*, *Environ. Med.* 2009 Jun;51(6):629-638 och Bergström G. m.fl. (2009), *Does sickness presenteeism have an impact on future general health*, *Int Arch Occup Environ Health* 2009 Nov;82(10):1179-1190

jämförelse som kommittén förordar ska göras på landstingsnivå.²⁴ En arbetsplats och arbetslivsnära kartläggning ger en mer nyanserad och användbar kunskap än den allt för aggregerade kunskap som en jämförelse/kartläggning på landstingsnivån skulle kunna ge.

Samtidigt anser LO att man naturligtvis bör ha ett samhällsekonomiskt helhetsperspektiv, som bland annat väger in såväl utgifts- som intäktssidan i statsbudgeten, när man ser på välfärdspolitikens olika delsystem. De skatte- och avgiftsuttag som görs måste vara anpassade till landets välfärdsambitioner och tvärtom. Men under de två senaste mandatperioderna har stora skattesänkningar ensidigt prioriterats framför en väl fungerande välfärd. Ambitionen har varit att pressa ner den svenska skattekvoten till en nivå som kallas för en normaleuropeisk nivå. En konsekvens av att vidmakthålla detta låga skatte- och avgiftsuttag är naturligtvis att man också tvingas anpassa välfärdsambitioner till vad som bedöms vara en normaleuropeisk nivå.

De regelskäpningar och förändringar som gjorts på sjukförsäkringsområdet bör naturligtvis ses i ljuset av de skattesänkambitioner som alliansregeringen genomfört (ca 140 miljarder kronor på årsbasis). Detta är en viktig bakomliggande förklaring till varför försäkringsskyddet vid ohälsa urgröpts under de senaste åren. Därför är det också provocerande att läsa formuleringar i kommittén som slår fast att för *”överskådlig tid kommer det endast att finnas begränsade offentliga resurser till förfogande för förbättringar av socialförsäkringarna”*.²⁵

Idag vet vi att det finns massor av sjuka människor som, allt för ofta på rättsosäkra grunder, går miste om sin ersättning från sjukförsäkringen vid de snäva tidsgränserna i sjukförsäkringen - inte för att de tillfrisknat eller fått rehabilitering och stöd tillbaka till arbete utan enbart för att de passerat en politiskt beslutad tidsgräns.

På grund av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen har hittills ungefär 100 000 människor flyttats från åtgärder inom ramen för Försäkringskassan (FK) till Arbetsförmedlingen (AF). Men till vilken nytta? De flesta (över 60 procent) återvänder till sjukförsäkringen, många blir därutöver fast i lågkvalitativa program (typ fas 3) hos AF. En försvinnande liten del återgår i arbete.²⁶ Allt för få av de utförsäkrade har fått det stöd som de behövt för att kunna komma tillbaks i arbete. De flesta av dem har gjorts fattigare.²⁷ Den grupp som står allra längst bort från arbetsmarknaden ökar dessutom oroväckande snabbt.²⁸

²⁴ Se avsnitt 13.4.2.

²⁵ Se exempelvis sid. 50 i SOU:21.

²⁶ Av dem som utförsäkrats vid den bortre tidsgränsen är 10 procent i någon form av arbete 14 månader efter utförsäkringen, 80 procent av dem har någon form av subventionerad anställning medan 20 procent har ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden, se ISF 2013:6, *Personer som uppnår maximal tid i sjukförsäkringen – vilka är det och vad händer efteråt*.

²⁷ Se exempelvis Kommunal (2011), *Kedjan som brast – En berättelse om Kommunals utförsäkrade medlemmar*.

²⁸ Edling, J. (2014), *Strukturuomvandling och integrering*.

Det finns således stora reformbehov på sjukförsäkringsområdet och när det gäller återgången i arbete för dem som drabbats av ohälsa. LO anser att Sverige självklart ska ha högre välfärdsambitioner än vad som kan betraktas som normaleuropeiska, inte minst på sjukförsäkringsområdet. Dessutom bör regering och riksdag vara beredda att via höjda skatter och avgifter, om så krävs, finansiera välfärdsåtagandena. Det är en viktig del i en politik för ökad jämlikhet och minskade klassklyftor.

Detta leder fram till slutsatsen att, istället för att ensidigt fokusera på att pressa ner sjuk- och ohälsotalen, borde målet för en genomtänkt sjukförsäkringspolitik vara en rättssäker, förutsebar, långsiktigt hållbar och hälsobefrämjande sjukförsäkring. Det handlar då om att mer aktivt motverka såväl den destruktiva sjukfrånvaron som den destruktiva sjuknärvaron. Det innebär att statsmakten och välfärdssystemen inte får släppa fokus på vad som sker i arbetslivet och på arbetsplatserna och se vikten av effektiva förebyggande insatser där ohälsan i störst utsträckning skapas.

Om ohälsa ändå uppstår ska det finnas ett rehabiliteringssystem på plats, som genom ett individuellt skräddarsytt stöd underlättar en hållbar återgång i arbete. Arbetsgivarna måste också få förstärkta drivkrafter att förebygga ohälsa och underlätta återgång i arbete. Den som drabbas av en flerårig nedsättning av arbetsförmågan ska naturligtvis tillförsäkras ekonomisk trygghet och inte tvingas gå från hus och hem.

Att tydligt formulera de övergripande politiska målen för sjukförsäkringspolitiken har ett viktigt signalvärde, inte minst för ledning och personal vid Försäkringskassan. De måste få tydliga besked om vilka de övergripande målsättningarna med sjukförsäkringen är, så att de kan anpassa och utveckla sitt arbete utifrån det som medborgarna anser bör vara styrande. LO anser att detta är grundläggande om man i framtiden ska kunna återskapa den legitimitet som förlorats till följd av de senaste decenniernas politikomläggningar.

Historisk inkomst (Ersättningsgrundad inkomst, EGI) i socialförsäkringarna

LO anser att det är bra med samma inkomstbegrepp i arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen. Det blir tydligare för den enskilde. LO avslår dock förslaget om att införa E-inkomst och en bakåtblickande inkomstberäkning vid fastställande av ersättningen i socialförsäkringarna (såväl sjuk- som föräldraförsäkringen).²⁹ Enligt LO är den konsekvensanalys som redogörs för i kommittén inte tillräckligt bred och fördjupad. LO anser att det i kommittén saknas empiriskt grundade och robusta beräkningar, över hur förslaget kommer att slå på olika grupper, som gör att man kan fatta ett kvalitetssäkrat beslut i frågan.

Kommittén anser att en bakåtblickande inkomstberäkning i sjukförsäkringen är mer rättvis och tydlig för den försäkrade. Det ska bli lättare att förutse försäkringsskyd-

²⁹ Se en mera fördjupad diskussion om inkomstbegreppet, ramtider och annat som också har beröring med hur utrednings förslag om e-inkomst och ersättningsgrundad inkomst påverkar socialförsäkringarna senare i remissvaret i samband med att effekterna på a-kassan närmare analyseras.

det hävdar man. För att den enskilde ska ha en tydlig bild av sitt försäkringsskydd kommer det att krävas att hen varje månad kontrollerar vad som gäller just nu. De visstidsanställda framhålls särskilt som en grupp, med svag anknytning till arbetslivet, som genom EGI kommer få en mer rättvisande ersättning.

LO förnekar inte att det finns anställda också i LO-förbunden med en svag koppling till arbetsmarknaden som skulle få lättare att kvalificera sig till en mer rättvisande ersättning genom de förändringar kommittén föreslår. Detta gäller även för andra grupper, så som exempelvis studenter. Men det finns också exempel på motsatsen, d.v.s. situationer där personer med svag koppling till arbetsmarknaden kommer att missgynnas av den systemförändring som kommittén föreslår.

LO förnekar inte heller att det finns problem med dagens SGI-system. Samtidigt anser LO att finns det skäl att ifrågasätta om SGI-problemen verkligen är så stora som kommittén signalerar och dessutom om dessa problem är tillräckliga för att motivera det stora systemskifte det innebär att övergå från en framåtblickande till en bakåtblickande inkomstberäkning för att fastställa ersättningen i sjukförsäkringen. Exempelvis är antalet s.k. SGI-ärenden få om ens några hos de LO-förbund som organiserar många av dem med svag koppling till arbetsmarknaden, exempelvis Kommunal och Handelsanställdas förbund.³⁰ LO vill dock tydligt betona att det idag saknas tillräckligt med empiriskt underlag för att kunna avgöra problemets omfattning.

LO vill också peka på en rad problematiska effekter och frågeställningar som i allt för liten utsträckning beaktats av kommittén:

- För den som ofta är frånvarande från arbetet pga. sjukdom (egen eller barns) kommer exempelvis en bakåtblickande inkomstberäkning, där också ersättningar från t.ex. Försäkringskassan läggs till grund för beräkningen, att leda till en nedåtgående spiral. Detta då ersättningarna är lägre än vad lönen skulle ha varit. I detta sammanhang kan nämnas att anställda inom vården är särskilt utsatta på en hög sjukfrånvaro. Många gånger har vårdpersonalen dessutom smittats på arbetet. Många kan inte heller gå till arbetet med sjuknärvaro då detta kan smitta känsliga patienter. LO anser att ersättningar från Försäkringskassan inte ska rakas in i den ersättningsgrundande inkomsten.
- De flesta familjer med små barn har en frekvent frånvaro från arbetet pga sjukdom. Idag finns möjlighet för någon annan än föräldrarna att vara hemma och ta hand om sjukt barn. Om den egna ersättningen så småningom kommer minska, så som beskrivits här ovan, pga. att man hjälpt någon annan kommer villigheten att göra detta minska, något som ytterligare sätter press på barnfamiljerna.

³⁰ Detta är LO-förbund som har en relativt generös tillämpning av beviljande av rättshjälp vid tvister med Försäkringskassan och dessutom en jämförelsevis hög andel visstidsanställda.

- I kommittén finns förslag om att det parallellt med den bakåtblickande beräkningen ska finnas möjlighet för den försäkrade att få motsvarande beräkning som finns idag genom fastställandet av SGI. Det är dock den försäkrades eget ansvar att begära att ersättningen ska räknas på nuvarande sätt. Denna ”ventil” kan förvisso täcka upp för en del av de negativa effekter som kan tänkas uppstå vid ett införande av en bakåtblickande ersättningsgrund. Men en av anledningarna till att byta beräkningssätt av ersättningen är enligt kommittén att dagens SGI sägs vara krånglig att beräkna framförallt för de med en svag anknytning till arbetsmarknaden. Det är inte otroligt, som LO bedömer det, att det är just en stor del av dessa grupper som kommer att begära beräkning enligt gammal SGI-modell. Då riskerar de administrativa vinsterna med det nya systemet att försvinna.
- LO vill varna för att risken finns att hanteringen med två parallella beräkningar kommer leda till förvirring, missade begäran om alternativberäkning och en mängd omprövningar och överklaganden. Man ska inte glömma bort att för många är det besvärligt, exempelvis på grund av tidspress eller språksvårigheter, att hantera myndighetspapper och riskerar därför att få problem med att ta vara på sin rätt att begära beräkning enligt dagens SGI-regler.
- LO ifrågasätter att ett bakåtblickande inkomstunderlag automatiskt, och så självklart som kommittén förutsätter, skulle ge en bättre rättssäkerhet jämfört med dagens system rörande vilken inkomst som är försäkrad. Detta gäller enligt kommittén framförallt för grupper med oregelbunden inkomst. Kommunal och Handelsanställdas förbund har exempelvis inte upplevt att de idag med dagens SGI-regler generellt sett har några större faktiska svårigheter att få sin framtida inkomst fastställd och godkänd av Försäkringskassan.³¹
- En rad viktiga definitionsfrågor återstår att besvara. Var kommer exempelvis gränsen för vad som anses vara ”nyttillträdd på arbetsmarknaden” att gå? Det kommer också att bli svåra gränsdragningar mellan olika grupper som inte har 12 månader med inkomst bakåt i tiden. Hur ska dessa grupper behandlas? Enligt kommittén så ska bestämmandet av inkomstunderlag underlättas genom e-inkomst.³² Framförallt för de personer som saknar fast månadsinkomst, d.v.s. visstidsanställda. Dock beräknas deras ersättning många gånger som tim- eller dagberäkning. Hur detta ska göras i kombination med e-inkomst framgår inte i kommittén. Trots detta lägger kommittén förslag i avsnitt 7.5.1 om kalenderdagberäkning.
- Beräkningen av ramtiden, d.v.s. vilka månader som ingår i denna, kommer dessutom att bli mycket svår att förstå för den enskilde. Ramtiden ska enligt förslaget förläggas olika beroende på när i månaden försäkringsfallet inträffar. När och hur inkomstunderlaget ska räknas om under ett pågående försäkringsfall är också mycket otydligt. Det som framgår är att det inte ska behöva räknas om så länge som det är ett sammanhängande försäk-

³¹ Som tidigare nämnts driver dessa LO-förbund få om ens några ärenden som har koppling till den SGI-problematik kommittén diskuterar. Se avsnitt 6.7.1. i kommittén.

³² Se avsnitt 6.8.5.

ringsfall. Dock ska det kunna räknas om ifall den försäkrade får aktuella inkomstuppgifter som gör att ersättningen blir högre.³³

- LO vill lyfta fram att om e-inkomsten ska bli mer rättvist än dagens system krävs att arbetstagarens arbetsgivare rapporterat in korrekt. Om detta inte är fallet ska ersättningar som inte är korrekta kunna omprövas och korrigeras när rätt uppgifter kommit in från arbetsgivaren. Både uppåt och neråt. Detta sätter den anställde i en mycket utsatt sits. Den anställde måste kunna lita på att arbetsgivaren har rapporterat in korrekt. Visserligen ska man kunna se vilka uppgifter som ligger till grund för ersättningen, men det är orimligt att belasta den enskilde med kravet på att kontrollera detta. Trots att Sverige till stor del är datoriserat och dess befolkning tillhör de mest uppkopplade är det många som idag saknar e-legitimation. Om kommitténs förslag genomförs anser LO att det borde vara självklart att endast felaktigheter där den enskilde har fått för lite ersättning ska kunna korrigeras. Om för mycket ersättning har utbetalats och detta beror på arbetsgivaren borde detta krav istället ställas mot den som lämnat fel uppgifter.

Sammantaget leder detta LO fram till slutsatsen att innan e-inkomst och ett bakåtblickande beräkningssätt införs i socialförsäkringen måste en mer grundligare konsekvensanalys än den som presenteras i kommittén göras. Idag saknas beräkningar för hur olika grupper faktiskt kommer att påverkas av ett systemskifte från en framåtblickande till en bakåtblickande inkomstberäkning i sjukförsäkringen.

LO vill dock framhålla att *om* kommitténs förslag, trots de invändningar som LO lyft fram, ändå blir verklighet är det mycket viktigt att arbetsmarknadens parter finns representerade i en införandekommission.³⁴ Arbetsmarknadens parter har genom sina medlemmar en god bild av hur de föreslagna systemförändringarna fungerat i verkligheten och om och hur det är möjligt att gå vidare i förändringsprocessen.

Särskilt fokus på ohälsan vid kvinnodominerade arbetsplatser

I analysen av sjuk- och ohälsotalens utveckling lyfter SOU 2015:21 vid flera tillfällen, liksom många andra som analyserat ohälsoutvecklingen, fram att det framför allt är ohälsan bland kvinnor som ökat sedan 2010.³⁵ LO väljer därför inledningsvis att ägna ett särskilt avsnitt i remissvaret till att diskutera denna problembild.

Kvinnors sjukfrånvaro ökar just nu snabbare än männens oavsett sektor, bransch eller yrke, men utvecklingen är särskilt framträdande inom vård, skola och omsorg. Psykiska symptom som ångest, oro, sömnlöshet samt depressionssymptom och utmattningssyndrom utgör den vanligaste sjukskrivningsorsaken. Enligt Försäk-

³³ Se avsnitt 7.4. Idag räknas SGI om för den som har anställning med löneförhöjningar som sker under försäkringsfallets gång och för den som är arbetslös enligt KPI en gång om året. Vid långa sjukfall kommer annars inkomstunderlagets nivå att urholkas gentemot de som arbetar och standardtryggheten inte längre kunna upprätthållas.

³⁴ Se avsnitt 7.1.1.

³⁵ Se exempelvis avsnitt 17.4.

ringskassan är ohälsoutvecklingen särskilt tydligt kopplad till de kvinnodominerade arbetsplatserna. Exempelvis är den generella sjukskrivningsrisken för vård- och omsorgspersonal 8 procent över genomsnittet och risken för dem är ännu högre för sjukskrivning på grund av psykisk sjukdom, 11 procent över genomsnittet.³⁶

I detta sammanhang vill LO lyfta fram ett antal aspekter som är viktiga att beakta för att förstå utvecklingen. På uppdrag av förra regeringen genomförde Arbetsmiljöverket relativt omfattande tillsynsutredningar under perioden 2011-2014 med särskilt fokus på arbetsmiljön på kvinnodominerade arbetsplatser.³⁷ Några av de viktigaste slutsatserna kan sammanfattas i följande punkter:

- Kvinnodominerade arbetsplatser, bl.a. vård, skola och omsorg har sämre förutsättningar för att ha en bra arbetsmiljö jämfört med män i tekniska yrken inom samma sektor.
- Det finns påtagliga brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet vid kvinnodominerade arbetsplatser - undersökningar och riskbedömningar av arbetsförhållandena genomförs inte eller har brister. Inom omsorgen handlar det exempelvis om arbetsförhållandena hemma hos enskilda brukare.
- Kvinnodominerade arbetsplatser har oftare höga arbetskrav (många arbetsuppgifter, stor arbetsmängd) i förhållande till personalresurserna.
- Det finns stora behov av att utveckla metoder som är lätta att tillämpa för att bedöma arbetsmiljörisker på kvinnodominerade.

Samtidigt tvingas vi liksom andra konstatera att det saknas tillräckligt med forskning och fördjupad kunskap om vad som skapar ökad ohälsa vid kvinnodominerade arbetsplatser. För att komma tillrätta med detta krävs en rad olika insatser. LO väljer här att peka på några åtgärder:

- Utlys forskning för att utveckla en nationell modell för ökad balans mellan krav, kontroll, makt och hälsa. Särskilt fokus bör läggas på de arbetsplatser och sektorer som har högst ohälsotal. Det handlar då exempelvis om att närmare analysera bemanningen i förhållande till kraven. Men också frågor som rör verksamhetens krav på kontinuitet, utbildnings- och kompetenskraven, de anställdas inflytande över arbetsinnehåll och förläggning av arbetstiden, stöd från arbetsledningen osv.
- Stimulera akademisk forskning som ur ett arbetsorganisatoriskt perspektiv får ta fram kännetecken för ”friska arbetsplatser” med särskilt fokus på de sektorer där ohälsan är störst. Detta skulle sedan kunna ligga till grund för olika jämförelser mellan skilda typer av arbetsplatser, företag, sektorer och branscher och sedan bättre möjliggöra skraddarsydd insatser som har långsiktig verkan. Detta kan exempelvis handla om utbildningsinsatser för budgetansvariga chefer och arbetsplatschefer om arbetsrelaterad stress och konsekvensen av det för individ och organisation.
- Utöka Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet med särskilt fokus på de arbetsplatser där sjuk- ohälsotalen är störst och där den ökar snabbast. Ar-

³⁶ Försäkringskassan (2014), *Socialförsäkringsrapport 2014:4*.

³⁷ Arbetsmiljöverket (2015), *Kvinnors arbetsmiljö 2011-2014. Slutrapport*

betsmiljöverkets analyser och kartläggningar visar exempelvis att chefer inte alls är medvetna om genusperspektivet i arbetsmiljöproblemen. Därför är det exempelvis viktigt att inför fasta rutiner för utvärdering och uppföljning av genomförda riskanalyser vid omorganisationer och nedskärningar i välfärdssektorn.³⁸ LO anser dessutom att både brister i att göra riskanalyser vid förändringar och försummelse av arbetsmiljö-/hälsokonsekvenserna för anställda borde leda till kännbara ekonomiska sanktioner mot arbetsgivare.

- Regeringen bör ta initiativ till att mera fördjupat utreda införandet av genusperspektiv vid bedömning av arbetsförmåga och arbetsskada som inte är olycksfall.

Detta är bara ett litet axplock av åtgärder som krävs. Bilden är sammansatt. Men LO ser ändå ett tydligt mönster i utvecklingen. Allt oftare möts framför allt kvinnor i lågbetalda omsorgs- och serviceyrken av ökade krav och osäkrare anställningar. Samtidigt förväntas de ta ett större ansvar. Men med detta följer inte ökad makt. Tvärtom har de fått mindre makt över sin egen arbetssituation. Detta leder sammantaget till ökad psykisk anspänning, som naturligtvis i ett andra steg genererar ökad psykisk ohälsa. Därom tycks landets stressforskare vara ense.

Lägger vi till detta den fortfarande ojämlika könsfördelningen av hushållsarbete och familjeansvaret, exempelvis för äldre anhöriga, växer bilden av en allt mer sjukdomsalstrande klass- och könsmaktsordning fram. Ansvar för att börja åtgärda problemen vilar tungt på alla involverade aktörer.

Tidsgränserna i sjukförsäkringen och stödet för återgång i arbete

Den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen

LO anser att den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen bör avskaffas så snart som möjlig. LO delar därmed huvudsakligen den analys som ligger till grund för förslaget i promemorian *Ds 2015: 17*.³⁹ Syftet med sjukförsäkringen är att den som drabbas av sjukdom, och till följd av denna inte kan försörja sig genom förvärvsarbete, ska ha ett ekonomiskt skydd och inte tvingas ”gå från hus och hem”. Införandet av en tidsgräns för hur länge sjukpenning kan lämnas innebär en avvikelse mot denna princip.

Konsekvensen av den bortre tidsgränsen har blivit att människor som ännu inte återvunnit sin arbetsförmåga eller som inte är medicinskt färdiga för att medverka i arbetslivsinriktad rehabilitering har förlorat sin ersättning och i stället hänvisats till Arbetsförmedlingen. Antalet försäkringslösa har ökat. Detta har lett till allt för många mänskliga tragedier och allvarliga inlåsnings effekter.

Idag är det i störst utsträckning kvinnor som drabbas av den bortre tidsgränsen. Precis som lyfts fram i *DS 2015:17* sätts idag allt för många av de utförsäkrade, där en tydlig majoritet är kvinnor, i en situation där de blir beroende av försörjnings-

³⁸ Arbetsmiljöverket (2015), *Kvinnors arbetsmiljö 2011-2014. Slutrapport*

³⁹ För en mer nyanserad och detaljerad analys hänvisas till LOs remissvar rörande promemorian *Avskaffande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen* (Ds 2015:17).

stöd eller stöd från nära anhörig. LO delar därför den bedömning som görs i promemorian om att borttagandet av den bortre tidsgränsen positivt bidrar till jämställdheten mellan könen.

LO anser att utvecklingen tydligt visat att människors oro för den egna ekonomin försvårar möjligheterna att ta tillvara på den faktiska arbetsförmågan. Förslagen *DS 2015:17* innebär en ökad trygghet för den enskilda försäkrade som är långvarigt sjuk. Detta i sin tur ger bättre förutsättningar för rehabilitering och en långsiktigt hållbar återgång i arbete.

Det finns dessutom anledning att närmare undersöka huruvida de enskilda som hittills drabbats av det uppenbart orimliga regelverket på sjukförsäkringsområdet, i synnerhet den bortre tidsgränsen, kan få någon form av upprättelse.

Övriga tidsgränser och problem med missriktade incitament

När det gäller sjukförsäkringen har begreppet ”incitament” för många enskilda blivit synonymt med otrygghet. Grundtanken bakom den typ av incitamentsteori som legat till grund för de politikförändringar som gjorts sedan 2008 är att om man sänker ersättningsnivån och gör det obehagligt och dyrt att vara exempelvis sjuk så börjar människor röra på sig bort från ”utanförskapet” till arbete. Problemet är bara att ”fakta sparkar”.

Tvärtemot vad denna typ av ”incitamentsteori” förutsätter så har den empiriskt grundade forskningen visat att när man sätter ökad ekonomisk press på de allra mest utsatta grupperna, som befinner sig längst bort från den reguljära arbetsmarknaden och som dessutom ofta har ohälsa med i bagaget, glider dessa i regel bara ännu längre bort från framtida möjligheter att försörja sig själv på förvärvsarbete.⁴⁰ Den största långsiktiga effekten blir alltså att utsatta människor stigmatiseras och utestängs från arbetsmarknaden p.g.a. den ojämlikhet som skapas.⁴¹ Detta är inte så konstigt. Ekonomisk stress har, enligt KI och stressforskningen⁴², visat sig generera ohälsa också hos icke sjukskrivna. Hur klokt är det då att sätta dem som är långvarigt sjuka eller på andra sätt socialt och/eller ekonomiskt utsatta under ytterligare press och stress?

Det är dessutom inte svårt att räkna ut att rädslan för att snabbt gå miste om såväl sin anställning som sin sjukpenning lägger ytterligare en ”sten på bördan” och försvårar rehabiliteringsprocessen. Detta styrks också av de läkare som arbetar med den stressrelaterade ohälsan.⁴³ Mot denna bakgrund kan man ha anledning att miss-tänka att dagens hårda sjukregler och snäva och stelbenta tidsgränserna riskerar att

⁴⁰ Se exempelvis Melén, D. (2008) *Sjukskrivningssystemet - Sjuka som blir arbetslösa och arbetslösa som blir sjukskrivna*.

⁴¹ Edling, J. (2014) *Strukturuomvandling och rationalisering - En analys av de allt fler människorna med ingen eller svag anknytning till arbetsmarknaden och vad som behöver göras samt de arbetsintegerande sociala företagens betydels*.

⁴² SVT Vetenskap, 16 juli 2014, *Ekonomisk stress orsakar förtida död*.

⁴³ Se exempelvis intervju med Kristina Glise, överläkare och chef för patientmottagningen vid Institutet för stressmedicin i Göteborg, i *Aftonbladet* 2013-05-16 eller i *Sydsvenska Dagbladet* 2013-05-17.

bli direkt kontraproduktiva i synnerhet för dem med stressrelaterad ohälsa, d.v.s. för den typ av ohälsa som just nu ökar allra mest.

Rehabiliteringsrättigheter och rimligare balans i kravställandet

LO håller med SOU 2015:21 om att arbetsförmågan stegvis över tid bör prövas mot allt fler arbetsuppgifter. De tidsramar och tidsgränser som idag finns är dock alltför snäva och stelbenta.⁴⁴ Idag har många löntagare som drabbats av sjukdom stora problem med den så kallade 180-dagars gränsen. Att som idag kunna kräva att en person ska kunna återgå i ordinarie arbete på hela sin sysselsättningsgrad inom 180 dagar, eller kunna bedömas göra det inom ytterligare 180 dagar, är ofta en allt för kort tidsram utifrån den tid det tar att få hjälp av sjukvården.

Med så snäva tidsramar som dagens finns heller inte tillräckligt utrymme för oförutsedda händelser, som att exempelvis patienten blir förkyld strax innan operation. Det är inte heller rimligt att en person, som bedöms kunna komma tillbaka till sitt ordinarie arbete efter 13 månaders sjukskrivning ska prövas mot hela arbetsmarknaden, tvingas säga upp sig och istället bli arbetslös.⁴⁵

LO anser att det är viktigt att det finns en tydlig och rättssäker process för återgång i arbete. LO vill dock varna för att en allt för ensidig fokusering på tidiga insatser riskerar att bli kontraproduktiva. Ofta är tidiga insatser naturligtvis bra. Men i enskilda fall kan en ensidig fokusering på att snabbt sätta in insatser bli kontraproduktiva och skapa en ohälsogenererande stress. Det bör därför inte vara ett självändamål att insatserna sätts in så tidigt som möjligt. Målet för såväl rehabiliteringsinsatser och andra insatser borde istället vara att de ska sättas in *i rätt tid* och vara anpassade till individens faktiska förutsättningar.

LO anser att den som även i fortsättningen bedöms kunna klara ett arbete som hen inte har kompetens för ska få möjlighet att under trygga ekonomiska former omskola sig till den typen av arbete. I den bedömningen är det dock absolut nödvändigt att ta hänsyn till sådana faktorer som Arbetsförmågekommittén (SOU 2009:89) pekat ut som ålder, tidigare utbildning, bosättningsförhållanden samt erfarenheter och förmåga att lära nytt.⁴⁶

Detta sammantaget är bakgrunden till varför LO anser att samtliga tidsgränser, som infördes med den så kallade rehabiliteringskedjan 2008, måste ses över. Utgångspunkten i denna översyn bör vara om att åstadkomma en bättre balans när det gäller kravställandet i sjukförsäkringen. Här borde huvudfokus i högre utsträckning än idag riktas mot de aktörer som kan leverera rehabilitering och åtgärder som underlättar återgång i arbete. Detta kan ske genom att omvandla dagens tidsgränser i den

⁴⁴ Se avsnitt 4.5.3.

⁴⁵ Se även kapitel 10.

⁴⁶ Se avsnitt 9.3.1. Möjligheten att göra mer individualiserade bedömningar fanns tidigare inom ramen för vad som kallades ”särskilda skäl”. Denna möjlighet togs dock bort 2008, trots att exempelvis samtliga stora fackliga centralorganisationer avstyrkte detta. För ytterligare fördjupning se Jansson C. och Eriksson M., (2012), *Ett realistiskt individ och arbetsmarknadsbegrepp i sjukförsäkringen – En rapport från LO-TCO Rättsskydd AB*.

s.k. rehabiliteringskedjan till stödjepunkter, där individen rustas med tydliga rehabiliteringsrättigheter.

LO anser exempelvis att det ska finnas en lagstadgad skyldighet (i socialförsäkringsbalken, SFB) för arbetsgivaren att se till att en individuell rehabiliteringsplan upprättas inom en tydligt angiven tidsram.⁴⁷ Konkret kan det innebära att arbetsgivaren - i samarbete med den enskilde, Försäkringskassan, behandlande läkare, företagshälsovården och då det är aktuellt även annan kontakt - bör utforma en individuell rehabiliteringsplan. Ingen annan än den enskilde ska kunna neka facket från att delta vid dessa träffar.

Om en arbetsgivare inte fullföljer sina skyldigheter inom angiven tidsram ska arbetsgivaren vara skyldig att betala sjuklön för den period som den enskilde stått utan en individuell rehabiliteringsplan. En kontinuerligt återkommande uppföljning/utvärdering av rehabiliteringsplanen bör naturligtvis göras, där såväl den enskilde som skyddsombudet involveras.⁴⁸

Behov av effektivare omställningsstöd via lag och avtal

Huvudansvaret för att initiera denna process bör ligga på arbetsgivaren, som ju enligt arbetsmiljölagen har skyldighet att anpassa arbetsplatsen efter den anställdes förutsättningar. Även här finns en hel del kvar att göra för att motverka ökad ohälsa, inte minst handlar det om att se till att lagstiftningen tillämpas bättre och även överväga hur denna ska kunna förbättras.

En möjlighet som LO anser skyndsamt bör utredas vidare är att till arbetsmiljölagen och dess föreskrifter samt diskrimineringslagen och främjandelagen (se särskilt paragraferna 8-13 som rör tillämpningen) tydligare koppla effektivare och mer verkningsfulla sanktionsmöjligheter mot de arbetsgivare som uppenbart bryter mot lagstiftningen.⁴⁹

LO ser behovet av ett effektivare system för omställning för dem som drabbats av ohälsa och inte kan gå tillbaks till sin tidigare arbetsgivare. Därför är det glädjande att denna fråga nu allt oftare återkommer i samhällsdebatten och i olika analyser rörande ohälsoutvecklingen. Kommittén skriver exempelvis rörande återgången och det avtalade omställningsstöd som idag finns att *”(u)tgifterna kan begränsas också genom att staten stödjer den omställningsverksamhet för långtidssjuka som arbetsmarknadens parter utvecklar.”*⁵⁰

LO anser att det i sammanhanget finns anledning att lyfta fram att idag blir många långtidssjuka under sin sjukskrivning uppsagda då de inte bedöms kunna komma tillbaka till sitt ordinarie arbete eller omplaceras hos arbetsgivaren. LO har därför under lång tid arbetat för att även den som pga. sjukdom måste byta arbete ska kunna omfattas av det kollektivavtalade stödet och ser detta som en viktig fråga att

⁴⁷ Se kapitel 9 i LO-rapporten *Framtidens sjukförsäkring*.

⁴⁸ Ett förtydligande i föreskrifterna som är kopplade till Arbetsmiljölagen (AML) bör övervägas angående skyddsombudets medverkan vid arbetsanpassning och rehabilitering.

⁴⁹ Se LO-rapporten *Framtidens sjukförsäkring*, s. 21.

⁵⁰ sid. 255.

lösa i de stundande trepartssamtalen om ohälsan som socialförsäkringsministern tagit initiativ till.

Skulle sådana skrivningar bli verklighet inom ramen för en trepartsuppgörelse innebär det att många sjukskrivna på ett tidigt stadium, kanske redan efter ett halvår eller tom ännu tidigare, kan få effektiv hjälp till ett nytt arbete. Arbetsförmedlingen blir då också avlastad och kan mer effektivt inrikta sig på att stödja dem som står längre från arbetsmarknaden. LO är dock tydlig med att en avtalad omställningslösning för dem som drabbats av ohälsa måste ske utan försämringar av arbetsrätten och uppluckringar i turordningsregler etc.

LO anser det är viktigt att staten även tar ett ansvar för att riskgruppsutjämna så att alla – oavsett om de är kvinnor, män, arbetare, tjänstemän eller akademiker – får ett likvärdigt omställningsstöd när de drabbas av ohälsa. För att i det enskilda fallet nå fram till en långsiktig hållbar omställningslösning krävs ofta en individuellt skräddarsydd insats. Men kvaliteten och omfattningen på insatsen får inte vara beroende av om du tillhör en grupp med hög eller låg sjukdomsrisk.

Ökad transparens och ökad flexibilitet ger ökad legitimitet

LO vill även lyfta fram en annan aspekt som har betydelse för sjukförsäkringens legitimitet. Idag har försäkringskassehandläggare och enskilda att hantera en uppsjö olika ärendeslag. Idag finns bland annat sjukpenning på normalnivå, sjukersättning, aktivitetsersättning, sjukpenning på fortsättningsnivå, sjukpenning i särskilda fall, rehabiliteringspenning, rehabiliteringspenning i särskilda fall, boendetillägg osv. Dessa olika ärendeslag ersätter dessutom den enskilde i olika grad och på olika sätt.

Dessutom har den som utförsäkrats från sjukförsäkringen mötts av exempelvis aktivitetsstöd och utvecklingsersättning samt andra ärendeslag som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande, medan andra tvingats uppsöka kommunernas socialkontor och ansöka om försörjningsstöd.

Det är inte särskilt svårt att inse att situationen i flera avseenden blivit ohållbar. Det är idag allt för lätt hänt att den enskilde hamnar ”mellan stolarna” eller i fel ersättningsform. Systemet har dessutom blivit så komplicerat och svårgenomträngligt att rättssäkerheten och legitimiteten för hela sjukförsäkringssystemet riskerar att bli lidande.

Detta är bakgrunden till att LO anser att, samtidigt som tidsgränserna i sjukförsäkringen ses över, bör även den uppsjön av olika ärendeslag och ersättningsformer som finns i dagens sjukförsäkring granskas närmare. Syftet med denna översyn bör vara att skapa ökad transparens, ökad ekonomisk trygghet för den som drabbas av nedsatt arbetsförmåga samt tillse att rättssäkerheten förbättras.

Idag har den försäkrade möjligheten att få ersättning från sjukförsäkringen till 25, 50, 75 och hundra procent. Detta system föreslår kommittén bör göras mer flexibelt. LO delar kommitténs analys på denna punkt och är positiva till en mer flexibel sjukpenning. Men vi delar inte kommitténs bedömning att denna enbart ska

kunna utges så länge arbetsförmågan ska bedömas mot arbete hos arbetsgivaren.⁵¹ Detta är en alldeles för kort tidsperiod och ser att den verkliga nyttan av flexibel sjukpenning infaller under period av långsamt stegrande återgång till arbetslivet oavsett när under rehabiliteringsprocessen detta infaller.

Därför anser LO att det inte bör finnas någon tidsgräns när det är möjligt att få flexibel sjukpeng samt att även sjuk- och aktivitetsersättningen bör omfattas av möjligheten att få flexibel ersättning. Dessa förändringar skulle också som LO bedömer det underlätta så att återgången i arbete kan ske på ett smidigare sätt.

Även åldersreglerna rörande sjukersättningen är i behov av förändring och modernisering. Idag är anställningsskyddet anpassat för dem som orkar arbeta till åtminstone 67 år. Men rätten till sjukersättning upphör redan vid 65 år, vilket framför allt drabbar LO-grupperna. Därför anser LO att det är rimligt att anpassa det offentliga försäkringsskyddet så att det följer åldersreglerna i Lagen om anställningsskydd (LAS).⁵²

Synen på standardtrygghet och inkomstbortfallsprincip i sjukförsäkringen

LO ser positivt på att det tycks råda en idémässig enighet i kommittén om att ersättningarna i socialförsäkringarna bör utgå från inkomstbortfallsprincipen och standardtrygghetsmodellen. LO vill dock understryka att detta är något som förpliktigar. Det kräver konkreta politiska insatser inte bara ytlig politisk retorik. Det handlar då inte minst om att höja inkomsttaket i socialförsäkringssystemen.

När det gäller sjukförsäkringen har detta inte gjorts på mycket länge, vilket exempelvis tydligt åskådliggörs i en rapport från Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) – 2015:6, *Offentlig och kollektivavtalad sjukförsäkring*. I dag har ca 50 procent av löntagarna en inkomst över det så kallade inkomsttaket i sjukförsäkringen, som ligger på 7,5 prisbasbelopp (27 800 kr/mån). Det kan jämföras med år 1992, då 14 procent av männen och 2 procent av kvinnorna hade en inkomst över taket. Utvecklingen har alltså varit dramatiskt och det allmänna sjukförsäkringsskyddet har tydligt urgröpts de senaste decennierna.

LO anser att tilltron, att bidra till en allmän och gemensamt finansierad sjukförsäkring, påverkas negativt om inget görs och avtalsförsäkringarna tillåts ta över det ansvar som bör ligga på den allmänna sjukförsäkringen. Vi riskerar då att på sikt få en uppsplittring av försäkringsskyddet vid sjukdom, där höginkomsttagare med stor förhandlingsstyrka och köpkraft får ett bättre skydd än låginkomsttagare. Detta drabbar LO-förbundens medlemmar särskilt hårt och leder till ökad ojämlikhet. Helt klart måste något göras, om vi inte ska acceptera ett glidande systemskifte där vi lämnar inkomstbortfallsprincipen bakom oss och istället får ett grundtrygghets-system.

⁵¹ Se avsnitt 10.1.8.

⁵² LO, *Framtidens sjukförsäkring*, s.11.

Det låga inkomsttaket i sjukförsäkringen gör att det skapas olika lösningar och olika försäkringsskydd för olika avtalsområden, vilket är problematiskt. Detta gäller i synnerhet för dem som har en inkomst som ligger över taket.⁵³ Detta gör systemet mer svåröverskådligt, vilket naturligtvis också försämrar legitimiteten. Dessutom finns det risk att det utvecklas ”ett lapptäcke” av olika typer av försäkringsskydd som i förlängningen kan leda till en sämre fungerande och mindre rörlig arbetsmarknad.

LO anser att det är rimligt att förvänta sig att de folkvalda i regering och riksdag nu, utifrån den samsyn deras partier uttrycker i den parlamentariska socialförsäkringskommittén (PSFU), värnar tanken på en allmän sjukförsäkring. Ska formuleringarna om vikten av att stå upp för standardtrygghetsmodellen i PSFU ha någon trovärdighet är det dags att ta de egna orden på allvar och göra praktisk politik av dem.

Det verkar idag, allt enligt texten i SOU 2015:21, råda en blocköverskridande enighet om att 80 procent av de försäkrade borde ha 80 procent i ersättning från den allmänna sjukförsäkringen när de drabbas av en sjukdom som nedsätter arbetsförmågan. LO anser att detta är bra, men vill ändå framhålla att om denna ambition ska bli verklighet och inte successivt urgröpas bör inkomsttakets nivå kopplas till löneutvecklingen och inte som idag till prisutvecklingen.

Dessutom utgår LO ifrån att enigheten om principen att ”80 procent ska ha 80 procent i ersättning” innebär att den s.k. omräkningsfaktorn (0,97) avskaffas, liksom att sänkningen av ersättningsnivån efter ett års sjukskrivning tas bort.

LO vill också tydligt understryka vikten av att de kompletterande försäkringarna, såväl de avtalade som de privata, inte får tillåtas ta över ansvaret från den allmänna sjukförsäkringen. De kompletterande försäkringslösningarna ska vara just kompletterande.

”Golvet” i socialförsäkringen och samspelet med försörjningsstödet

Socialförsäkringarnas legitimitet är inte enbart kopplad till inkomsttaken och inkomstbortfallsprincipen utan även till försäkringens villkor, som bland annat rör vilka som täcks av försäkringen och när de täcks av den (”golvet”). Försörjningsstödet får idag i ökad grad täcka upp när andra generella välfärdssystem brister. En växande grupp med ohälsoproblematik, vars hushåll inte kan kvalificera sig för försörjningsstöd, har också gjorts beroende av stöd från vänner och anhöriga. Detta är en utveckling som accentuerats de senaste åren, inte minst till följd av de stora regelförändringar som regeringen genomfört i sjukförsäkringen och a-kassan.⁵⁴

⁵³ Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) – 2015:6, *Offentlig och kollektivavtalad sjukförsäkring*, figur 10 på sidan 51.

⁵⁴ SSR (2014), *Året då a-kassan blev lägre än försörjningsstöd – Om hur trygghetssystemen kollapsat och försörjningsstödet tar smällen*

Samtidig har anställningstryggheten, i synnerhet för dem som drabbas av ohälsa, i och med ”rehabiliteringskedjan” från 2008, i praktiken urgröpts. Även om de med prekär försörjningssituation inte alls ökat i samma omfattning i vårt land som i många andra Europeiska länder kan vi ändå, som kommittén konstaterar, se att de med osäker koppling till arbetsmarknaden ökat också här. Fler med arbetsmarknadsrelaterade problem och personer med ohälsoproblem hamnar idag i ett djupare beroende av försörjningsstöd jämfört med för tio-tjugo år sedan. Den genomsnittliga bidragstiden med försörjningsstöd har gradvis ökat från 4,3 till 6,6 månader per år mellan 1990 och 2012.

För en växande grupp hushåll har försörjningsstödet blivit ett mer eller mindre permanent understöd, till exempel för barnfamiljer med låga inkomster och personer med långvariga hälsoproblem. Försörjningsstödet ska inte fungera som ”ett alternativt arbetslöshets- och sjukförsäkringssystem”. Detta har aldrig varit, och bör enligt LO heller inte vara, en politisk målsättning.⁵⁵

Det finns i detta sammanhang särskilt anledning att uppmärksamma de så kallade nollklassade. Många som är försäkringslösa har under åtskilliga år arbetat och haft inkomster. Ofta har man av okunskap blivit av med sin SGI (blivit nollklassad) och sedan inte kunnat kvalificera sig för en ny sådan eftersom man blivit sjuk och/eller är arbetslös. En vanlig anledning till nollklassning är bestämmelserna i lagstiftningen⁵⁶ om att det inte får finnas något glapp mellan en avslutad sjukperiod och att vara arbetssökande alternativt ha återgått i arbete.⁵⁷ För att vara fortsatt försäkrad måste man första vardagen vara anmäld på Arbetsförmedlingen och registrerad som aktivt arbetssökande. Missas detta med en enda dag blir man nollklassad. Oavsett om EGI införs eller ej anser LO att dessa orimligt hårda regler bör justeras så att det finns utrymme för skälighetsbedömningar.

En annan grupp som är särskilt utsatt är studenterna. I sjukpenningssystemet ses idag inte studier som en ersättningsgrundad aktivitet.⁵⁸ Detta ställer ofta de studenter som drabbats av ohälsa inför orimligt stora problem. Sveriges förenade studentkårer (SFS) har presenterat ett förslag om att studenter som saknar SGI ändå ska kunna omfattas av ett försäkringsskydd vid ohälsa.⁵⁹ LO kan tänka sig att, utifrån SFS:s förslag, utveckla en modell där ersättningen även utgår från inkomster och därmed ger ersättning som ligger närmare principen om standardtrygghet.⁶⁰

Men att lösa problemen genom ad hoc-lösningar eller kortsiktiga särlösningar för de allra mest utsatta är ingen hållbar politik. Ska problemen lösas långsiktigt krävs

⁵⁵ För en mera fördjupad analys rörande samspelet mellan försörjningsstödet och den övriga välfärdspolitiken hänvisas till Salonen, T. (2013), *Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet*, Arena idé.

⁵⁶ Se SFB 26 kap 13 § och förordning 2000:1418.

⁵⁷ Motsvarande kan även gälla i samband med avgångsvederlag som inte ger rätt till akassa.

⁵⁸ Se kapitel 22 i SOU 2015:21.

⁵⁹ SFS, *Studerande och socialförsäkringen, underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringskommittén* (S 2010:04).

⁶⁰ LO, *Framtidens sjukförsäkring – en rimligare försäkring och ett rymligare arbetsliv*, s.13.

att ett helhetsgrepp tas med utgångspunkt i samspelet mellan välfärdspolitikens olika delsystem. Därför anser LO att en statlig utredning bör få i uppdrag att göra en grundlig översyn av det kommunala försörjningsstödet och dess samband med framför allt det statliga socialförsäkringssystemet.

Syftet med översynen bör vara att minimera det kommunala försörjningsstödet, så att det blir en kortvarig och akut hjälpform för hushåll i kris och personer med social och psykisk problematik. Samtidigt måste revorna i det sociala skydds nätet repareras, så att färre socialt och ekonomiskt utsatta, arbetslösa och sjuka "hamnar mellan stolarna" utan möjlighet till försörjning. Den översyn som LO vill se bör gälla såväl konstruktionen som nivåerna i det kommunala försörjningsstödet. Men det bör även handla om att identifiera förändringar i personkretsar, kvalifikationsregler och ersättningsnivåer inom socialförsäkringssystemet i syfte att öka graden av inkludering inom befintliga statliga socialförsäkringar.

LOs vice ordförande, Tobias Baudin, har tidigare tillsammans med professor Tapio Salonen föreslagit att detta utredningsuppdrag bör formuleras som ett tilläggsdirektiv till den parlamentariska socialförsäkringskommittén (SOU 2015:17).⁶¹ Tyvärr tvingas LO konstatera att SOU 2015:17 inte uppfyller de krav och förväntningar LO har på området, varför kravet på en statlig utredning som djupanalyserar ovanstående problematik kvarstår

En effektiv och likformig försäkringstillämpning

Förbättrat beslutsstöd

LO har inget att invända mot att Socialstyrelsen får ett utökat uppdrag att förvalta, utveckla och kontinuerligt uppdatera det försäkringsmedicinska beslutsstödet, samt att följa upp och utvärdera hur beslutsstödet används i processen för återgång i arbete.⁶²

När det gäller granskning och utvärdering av praxis genom analys av hur läkarintyg följer beslutsstödet och hur Försäkringskassans prövning av rätten till ersättning och sjukskrivningstider följer beslutsstödet, vill LO påpeka följande:

- a.) Som kommittén framhåller i avsnitt 9.4.5 ska en bedömning göras i varje enskilt fall och det är varje persons unika situation som ska beaktas vid prövningen av arbetsförmågan. Varje person är också försäkrad i befintligt skick.
- b.) Därtill är de specifika rekommendationerna i beslutsstödet skrivna utifrån en tänkt situation där patienten endast har en, väldefinierad, diagnos (i Socialstyrelsens dokument *Så ska beslutsstödet användas* sägs att om läkaren bedömer att samsjuklighet förvärrar nedsättningen, ska läkaren anföra detta som argument för avsteg från rekommendationen). Socialstyrelsens granskning måste därför ske med stor omsorg. Det kan inte bli fråga om att

⁶¹ Se exempelvis Salonen, T. och Baidin, T. "En återgång till fattigvården", *Sydsvenskan*, 2013-12-09.

⁶² Se särskilt avsnitt 10.1.3.

enbart jämföra de i beslutsstödet rekommenderade sjukskrivningstiderna med längden på sjukskrivningarna i granskade läkarintyg och beslut.

- c.) Det bör understrykas att beslutsstödet inte får bli ett styrande dokument. Tyvärr tvingas LO konstatera att allt för ofta blivit fallet. Det finns till och med exempel där domstolarna använt beslutsstödet på detta sätt och till och med i motiveringen till sitt beslut hänvisat till beslutsstödet.⁶³

Förbättrad kvalitet i handläggningen

LO, ser liksom kommittén, ett behov av att utveckla handläggarnas kompetens inom utredningsmetodik och försäkringsmedicin. Samtidigt anser LO att kommittén i allt för hög grad förringat att Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans personal behöver en kontinuerlig kompetensutveckling rörande utvecklingen av villkoren i arbetslivet samt hur olika typer av funktionsnedsättningar artar sig och uppstår. Detta är viktigt inte minst för att motverka att man fastnar i en fokusering på hindren istället för att se och utgå från möjligheterna med att anställa en person med funktionsnedsättning.

Många som har olika typer av funktionsnedsättningar har i sin egen vardag tvingats utveckla en problemlösningsförmåga. Detta är en egenskap som bara blir mer och mer intressant för arbetsmarknaden, inte minst på grund av att vi just nu är inne i en process där vi går från ett industri- till ett informationssamhälle.

Dessutom har Försäkringskassan tyvärr gått miste om den erfarenhetsbaserade kunskap som kunde kvalitetssäkra svåra beslut via de s.k. socialförsäkringsnämnderna när regeringen beslöt att lägga ned dessa. Här anser LO att en bättre väg att gå är att återskapa en likande organisationsstruktur - men då bygga ut och förstärka socialförsäkringsnämnderna exempelvis genom öppna upp för medverkan av andra aktörer, så som exempelvis de yrkesmedicinska klinikerna och handikapprörelsen - för att stärka kunskapen och kvaliteten i beslutsunderlaget. Socialförsäkringsnämnderna spelade och LO bedömer att de i framtiden kan spela en viktig roll, inte minst när det gäller att kvalitetssäkra beslut och samtidigt skapa förståelse och legitimitet för de ibland svåra beslut som försäkringskassapersonalen tvingas fatta.

En fungerande social- och sjukförsäkring kräver en fungerande Försäkringskassa. Att fatta beslut utifrån omänskliga regler har tillsammans med minskade resurser lett till mycket pressade förhållanden för de anställda. Alliansregeringens besparingar har även inneburit en press på Försäkringskassans ledning att lägga ned sin verksamhet på de lokala servicekontoren, vilket slår hårt mot dem som behöver träffa en människa ansikte mot ansikte till exempel för att man inte helt behärskar språket.

LO har drivit på för att behålla de lokala servicekontoren. Därför är det bra att riksdagen tog beslut och som ledde till att regeringen stoppat dessa planer. Detta innebär dock inte att situationen är löst. Det krävs generellt sett höjda anslag så att de lokala servicekontoren kan räddas. Men även verksamheten i övrigt kräver ökade medel om rättssäkerheten och en god medborgarservice ska kunna upprätthållas.

⁶³ Jansson C. och Eriksson M., (2012), *Ett realistiskt individ och arbetsmarknadsbegrepp i sjukförsäkringen – En rapport från LO-TCO Rättsskydd AB.*

Samverkan mellan viktiga aktörer vid återgången i arbete

Hälso- och sjukvårdens roll

LO delar helt kommitténs bedömning att insatserna för återgång i arbete generellt sett allt för ofta kommer för sent och inte är tillräckligt effektiva.⁶⁴ Vi håller även med när det gäller kommitténs beskrivning av behovet av en mer aktiv handläggning och uppföljning och utvärdering av insatser. LO anser att det är mycket viktigt att de olika aktörernas arbetssätt förändras så att de i samverkan stödjer återgång i arbete samt att kontinuerlig uppföljning av insatserna görs. För att få en effektiv återgång i arbete är dessa punkter i våra ögon bland de viktigaste.

LO är däremot kritisk till att kommittén spelar den roll som företagshälsovården bör ha för såväl det förebyggande och hälsobefrämjande arbetet på arbetsplatserna, den arbetslivsinriktade rehabiliteringen som återgången i arbete. Denna roll kan aldrig ersättas av hälso- och sjukvården. Här finns det, som LO bedömer det, en allt för orealistisk tilltro i kommitténs analyser och förslag till den roll som hälso- och sjukvården kan och bör tilldelas.⁶⁵

Generellt sett är det bra att hälso- och sjukvården arbetar mer arbetslivsnära och att exempelvis läkarkåren utvecklar en större kännedom om villkoren i arbetslivet. LO delar också kommitténs uppfattning att det finns behov av att stödja hälso- och sjukvården i kontakten med patienten. LO vill dock understryka att bedömningsstödet, liksom det försäkringsmedicinska beslutsstödet, endast ska vara vägledande.⁶⁶ Det är således viktigt att hälso- och sjukvården bedömer varje enskilt fall individuellt. Detta betyder att för vissa patienter kan specifika eller samordnade insatser minska behovet av sjukskrivning, medan andra patienter kan behöva sjukskrivning parallellt med olika typer av insatser.

Som LO ser det är en förutsättning för hälso- och sjukvården att kunna ta ett större ansvar för sjukfrånvaron och sjukskrivningsprocessen, så som föreslås i kommittén, att landstingen har de resurser som behövs. Detta är inte fallet idag med tanke på långa vårdköer till alla typer av behandlingar av både fysik och psykisk art. Så länge det ser ut på detta sätt saknas förutsättningar att förverkliga kommitténs förslag.

LO befarar även att med det ensidiga fokus som kommittén lägger på hälso- och sjukvården riskerar sjukförsäkringen att bli allt mer medicinskt renodlad och därmed tillmäta medicinska diagnoser allt för stor betydelse i relation till att värdera arbetsförmågan gentemot faktiskt existerande arbeten. När arbetsförmågan prövas anser LO att detta göras av yrkesprofessionella som bland annat har god kännedom om såväl förhållandena på berörd arbetsplats, de generella villkoren i arbetslivet, psykosocial arbetsmiljö, ergonomi, arbetsterapi, medicin, sjukgymnastik samt sjukförsäkringens utformning osv. Denna breda kompetens behövs för att underlätta en återgång i arbete för den som varit sjukfrånvarande.

⁶⁴ Se avsnitt 9.4.9.

⁶⁵ Se avsnitt 10.1.2.

⁶⁶ Se avsnitt 10.1.6.

Samverkan mellan ansvariga myndigheter och arbetsmarknadens parter

LO delar kommitténs bedömning att det finns uppenbara brister i samordningen mellan olika aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen.⁶⁷ Vi kan inte nog understryka vikten och riktigheten i det som kommittén kommit fram till. LO-förbunden ser dagligen medlemmar som faller mellan alla stolar och nät. I detta sammanhang vill LO särskilt lyfta fram att ansvaret för intermittentanställda, timanställda och andra med svag anknytning till arbetsmarknaden idag är mycket otydligt.⁶⁸ Dessa ramlar allt för ofta ”mellan stolarna” på grund av att det är otydligt vilket ansvar exempelvis Arbetsförmedlingen respektive arbetsgivaren har.

LO anser att Försäkringskassan fortsatt bör ha det grundläggande ansvaret för den som är sjukskriven och Arbetsförmedlingen för den som är arbetslös. LOs uppfattning mer principiellt är att den som har varit långvarigt sjukfrånvarande och är medicinskt färdigbehandlad men inte har en anställning, således ska säkerställas stöd i Arbetsförmedlingens rehabiliteringsverksamhet. Till det har LO föreslagit att en typ av rehabiliteringspenning, på samma nivå som sjukpenningen, bör utgå under den tid som behövs för att bedöma om och i vilken grad den enskilde kan stå till arbetsmarknadens förfogande, dock maximalt ett år. När den enskilde åter bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande ska rehabiliteringspenningen avslutas och hen omfattas av Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet för arbetslösa. Den som inte bedöms kunna stå till arbetsmarknadens förfogande ska kunna återgå till sjukförsäkringen.

LO anser att kommitténs förslag (avsnitt 13.6) ligger i linje med vad LO förordar och tillstyrker därmed att regeringen ska ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att ta fram förslag på utvecklade insatser till personer med begränsad arbetsförmåga på grund av ohälsa, att Arbetsförmedlingen ska ges i uppdrag att säkerställa att uppföljning sker av personer med begränsad arbetsförmåga på grund av ohälsa respektive att Arbetsförmedlingen ska ges möjlighet att, om personen i fråga medger det, ha direktkontakt och samverka med hälso- och sjukvården och andra rehabiliteringsaktörer i syfte att främja återgång i arbete. LO hade dock önskat att kommittén hade lämnat förslag på att förstärka individens ekonomiska trygghet under den tid som arbetslivsinriktat rehabiliteringsstöd ges av Arbetsförmedlingen.

För att nå fram till smidigare lösningar än de vi har idag, inte minst för dem med partiell/nedsatt arbetsförmåga, krävs av allt att döma en mer utvecklad myndighets-samverkan och en tydligare koppling till den erfarenhetsbaserade kunskap som arbetsmarknadens parter besitter. En arbetsmarknadsnära samverkan, mellan de ansvariga myndigheterna och arbetsmarknadsparterna med de avtalslösningar dessa de redan ingått och kommer att ingå, behöver därför utvecklas.

I detta sammanhang bedömer LO det som mer effektivt att bygga vidare på den struktur som redan finns än att skapa en helt ny myndighetsstruktur. Den ovan skissade arbetsmarknadsnära samverkan skulle kunna åstadkommas lokalt/regionalt

⁶⁷ Se avsnitt 12.4.

⁶⁸ Se avsnitt 13.5 – 13.6.

genom att parterna på arbetsmarknaden och ansvariga myndigheter samverkar inom ramen för de s.k. Samordningsförbunden.⁶⁹ För att klara av denna uppgift krävs att Samordningsförbunden får utökade resurser och befogenheter samt att arbetsmarknadens parter ges ett formellt och reellt inflytande över verksamheten. LO anser att regeringen omgående bör ta initiativ till en utredning i frågan och därefter i samverkan med inblandade aktörer utforma en strategi för hur den arbetsplatsnära samverkan, mellan ansvariga myndigheter och arbetsmarknadens parter, kan effektiviseras och byggas ut.

När den individuella rehabiliteringsplanen utformas är det av största vikt att företagshälsovården involveras i processen så tidigt som möjligt och att kunskap om arbetsplatsen, såväl den psykosociala som den fysiska arbetsmiljön, vägs in. Företagshälsovården har möjlighet att se kopplingen mellan ohälsa och problem på arbetsplatsen och kan dessutom reagera så att åtgärder sätts in. Självklart måste också skyddsombudet involveras i denna process.

Företagshälsovården, rehabiliteringsgarantin och Arbetsmiljöverket
I och med att Sverige ratificerat ILO-konventionen 161 har staten huvudansvaret att tillse att en positiv utveckling, när det gäller tillgången på företagshälsovård, kommer till stånd. Därtill har även arbetsmarknadens parter ett gemensamt ansvar att se till att företagshälsovården kommer alla till del genom kollektivavtal. Men i dag ses företagshälsovården tyvärr fortfarande allt för mycket som en ”minimi resurs”, många arbetsgivare väljer helt enkelt den som är billigast.⁷⁰ Företagshälsovården skulle i betydligt större utsträckning än idag kunna spela en aktivare roll i det förebyggande och hälsobefrämjande arbetet.

En företagshälsovård som ”känner företaget” kan initiera att åtgärder och anpassningar vidtas i arbetsmiljön innan förhållandena leder till ohälsa. Med en utvecklad samverkan mellan företagshälsovården och företaget så finns också det professionella stödet när arbetsgivaren har behov av att upprätta en rehabiliteringsplan. LO anser att en utökad satsning på företagshälsovården med fördel kan finnas med i den trepartsöverenskommelse för att motverka ohälsa i arbetslivet som beskrivs på andra ställen i remissvaret.

LO anser att företagshälsovården ska vara en partsgemensam resurs som arbetar i nära samverkan med företaget och det lokala facket. Ett strategiskt förebyggande arbetsmiljöarbete där företagshälsovårdens expertkompetens utnyttjas vid förändringar i företaget så som vid omorganisationer, inköp eller ombyggnader kräver ett nära samarbete. Återkoppling av resultat från olika typer av undersökningar och andra kontakter med företagshälsovården bör ske systematiskt för upprättande av gemensamma handlingsplaner för det fortsatta arbetet.

⁶⁹ Se Alnebratt, K. m.fl. (2014), *Samordning – kittet i välfärdsbygget*, Tiden rapport nr. 5/2014.

⁷⁰ Gellerstedt, S. (2013), *Arbetsmiljö 2012. Klass och kön*, LO-rapport.

Regeringens så kallade rehabiliteringsgaranti har enligt en utvärdering från Karolinska institutet inte gett den avsedda effekten.⁷¹ Sjukskrivna som deltagit i rehabilitering inom ramarna för garantin har inte återvänt till arbete i högre grad än andra. En av de brister som uppmärksammats är att det endast finns bristfälliga vetenskapliga underlag för val av behandlingsmodell vid exempelvis lättare psykisk ohälsa. Detta anser bland andra Rehabiliteringsrådet, som också tillsatts för att granska garantin. Enligt rådet kan man bygga upp en del av den kunskap som i dag saknas genom att koppla ett rehabiliteringsregister till rehabiliteringsgarantin, så att resultaten kontinuerligt rapporteras in och analyseras. Ett sådant kvalitetsregister, med tydlig koppling till arbetslivet och dess utveckling, bör inrättas.⁷²

För att Arbetsmiljöverket ska klara sitt uppdrag att arbeta med föreskrifter krävs resurser, annars riskerar såväl arbetet som hela regelverket kring arbetsmiljön att bli föråldrat. Här finns mycket att göra efter de neddragningar som den borgerliga regeringen genomfört. Idag lever Sverige inte ens upp till ILO:s allmänna råd om antalet arbetsmiljöinspektörer per anställd.⁷³ Det finns dessutom ett stort behov av att kraftigt öka stödet så att antalet skyddsombud kan öka.

LO anser även att det är viktigt att regeringen snarast arbetar fram en genomtänkt strategi för att bygga ut kunskapsutvecklingen och forskningen rörande arbetsrelaterad ohälsa och hur ohälsa överhuvudtaget uppstår och skapas. Det handlar då om att återskapa och utveckla den samlade kunskapsbild på arbetsmiljöområdet som fanns innan Arbetslivsinstitutet (ALI) lades ner.

Det behövs därför en nationell kraftsamling av forskare, som nära samarbetar med bland annat fackföreningsrörelsen, kring en vetenskaplig kartläggning av vad som händer när personer som går in i långtidssjukskrivning och hur detta samspelar med förändringar i arbetsmiljön. Denna kunskap bör sedan ligga till grund för insatser som syftar till att skapa ett långsiktigt hållbart och hälsobefrämjande arbetsliv.

Karensen i sjukförsäkringen

Avskaffa karensdagen

LO beslutade vid sin senaste kongress att avskaffa sjukförsäkringens karensdag. Karensdagen gör att människor som har små ekonomiska marginaler tvingas gå till jobbet trots att de egentligen borde stanna hemma. Sådan sjuknärvaro är idag ett långsiktigt och växande folkhälsoproblem. Sjukdomar och skador riskerar att förvärras och spridas i högre grad än vad de skulle göra om man hade stannat hemma när det behövdes.

⁷¹ Se exempelvis Karolinska Institutet (2014), *En processutvärdering av multimodala team inom ramen för rehabiliteringsgarantin. Slutrapport.*

⁷² Här bör man även se över exempelvis vilken roll AFA och Alecta kan spela i sammanhanget.

⁷³ Enligt den internationella arbetsorganisationen (ILO) bör det finnas en arbetsmiljöinspektör per 10 000 anställda i industriländer. Sverige låg 2012 på 0,62 inspektörer, vilket gjorde oss till sämst i Norden.

Inte minst de kvinnodominerade grupperna inom vård och omsorg drabbas av dagens karensdagssystem eftersom det där är vanligt med både långa nattpass och ofrivillig deltid. Till exempel är det vanligt att den som arbetar ständig natt arbetar deltid 68 procent fördelat på 12 nätter på fem veckor. En karensdag innebär då att man förlorar hela 9,4 procent av månadslönen. Det ska jämföras med att den som arbetar heltid fem dagar i veckan förlorar 4,5 procent av månadslönen. Till detta kommer att varje procent förlorad inkomst är värre för låginkomsttagare än höginkomsttagare eftersom marginalerna är mindre.⁷⁴

Karensdagen medverkar otvivelaktigt till att den s.k. sjuknärvaron har ökar. Utifrån studier vid Karolinska institutet kan vi konstatera att sjuknärvaron ökat med tre procentenheter mellan 2010 och 2012. Ökningen innebär 140 000 fler personer med sjuknärvaro.⁷⁵

En rad studier visar dessutom att personer som upprepade gånger går till jobbet trots att de borde ha sjukskrivit sig löper större risk för framtida sjukskrivningar, både korta och långa. Över två miljoner anställda i vårt land går till jobbet minst två gånger om året trots att de borde sjukskriva sig och stanna hemma i stället. Det motsvarar 50 procent av kvinnorna och 47 procent av männen på arbetsmarknaden. De grupper som har högre sjuknärvaro än andra är exempelvis förskolelärare, socialsekreterare, vårdpersonal, byggjobbare, restauranganställda och lagerarbetare.⁷⁶

Professor Gunnar Aronsson, på psykologiska institutionen vid Stockholms universitet, är en av de främsta forskarna på området. Han delar upp personer med hög sjuknärvaro i tre grupper:⁷⁷

1. De som har yrken med låg lön,
2. Personer med otrygga anställningar,
3. Högutbildade med specialkompetens, som kan vara svåra att ersätta.

Aronsson tror dock att det som främst avgör valet mellan att stanna hemma eller gå till jobbet oftast är hög tidspress och små ekonomiska marginaler: ”– *Många har helt enkelt inte råd med karensdagen. Man glömmer dock bort att dagens sjuknärvaro kan vara morgondagens sjukfrånvaro.*”⁷⁸

Det finns således starka jämlikhetsmotiv och väl grundade långsiktiga samhällsekonomiska skäl till att avskaffa karensdagen. Den hör helt enkelt inte hemma i en modern sjukförsäkring.

⁷⁴ Kommunal (2011), *Lagom är bäst, varken för mycket eller för lite sjukskrivning – om självrisker och karens*.

⁷⁵ Taloyan, M., Aronsson, G., Leineweber, C., Magnusson Hanson, L., Alexanderson, K., & Westerlund, H. (2012). *Sickness Presenteeism predicts Suboptimal Self-rated Health and Sickness Absence: a nationally representative study of the working population of Sweden*. PLOS ONE, september 2012, Volume 7, Issue 9

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Aronsson, G. (2012). Sjuknärvaro – en forskningsöversikt. i K. Alexandersson (Red.), *Socialförsäkringsforskning. En vänbok till Staffan Marklund*. Karolinska institutet, sid 23-33

⁷⁸ Intervju i *Arbetet*, 2012-08-24

Karensavdrag – ett steg i rätt riktning

LO är dock väl medveten om att det kan vara svårt att omedelbart avskaffa karensdagen, inte minst pga. att det idag saknas ett brett politiskt stöd för en sådan åtgärd. Därför kan ett första steg vara att det införs ett så kallat karensavdrag. Ett sådant förslag remissbehandlades 2004 men blev aldrig genomfört, trots att de allra flesta remissinstanserna var positiva till förslaget.

Karensavdraget skulle innebära ett avdrag på en femtedels veckoinkomst i stället för en dags/ett arbetspass inkomstbortfall. Förutom att den negativa smittspridningseffekten skulle lindras innebär förslaget också att en rad orättvisor som följer av karensdagen motverkas.

Problemen för dem med koncentrerad (del)tid skulle minska. De personer som har flera arbetsgivare och som med dagens system riskerar att få flera karensdagar i samma sjukperiod skulle få samma inkomstbortfall som alla andra.

Att löntagare med koncentrerade arbetspass behandlas som alla andra är ett viktigt fackligt krav. Deras karensavdrag bör motsvara en femtedel av veckoarbetstiden. För de ytterligare timmar som arbetspasset omfattar bör de, som andra, få sjuklön. Tungt, viktigt och oundvikligt nattarbete ska inte drabbas av extra pålagor. I dag är detta tyvärr ett faktum, som dessutom i särskilt stor utsträckning missgynnar kvinnor med låga inkomster och osäkra anställningar.

LO är därför positiv till kommitténs förslag om att införa ett karensavdrag i sjukförsäkringen som ett första steg på vägen mot att helt avskaffa karensdagen.⁷⁹ Det är dock nödvändigt att komplettera kommitténs förslag med skrivningar om beräkningar av karensavdrag vid sjukdom del av dag.⁸⁰ Här menar LO att avdraget bör utformas i proportion till frånvaron insjuknandedagen. Detta innebär att vid sjukdom del av dag blir avdraget lägre än 20 %. Det är viktigt, inte minst utifrån arbetslinjen.

⁷⁹ Se avsnitt 10.1.7.

⁸⁰ Om man inte har möjlighet att prova på att arbeta, om man känner sig lite dålig på morgonen, är det troligen mer sannolikt att man är hemma hela dagen. En anställd måste också ha möjlighet att kunna gå hem om hen blir sjuk under arbetsdagen, utan att förlora inkomst för den tid hen redan arbetat.

2. ARBETSSKADEFÖRSÄKRINGEN

LOs mest centrala synpunkter i korthet

- LO välkomnar kommitténs bedömning att staten även fortsättningsvis ska vara huvudman för arbetsskadeförsäkringen samt kommitténs slutsats att det inte under överskådlig framtid finns något behov av att införa differentierade premier i arbetsskadeförsäkringen.
- LO avstyrker förslaget att tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram ett bedömningsstöd för handläggning av arbetsskadeärenden.
- LO tillstyrker kommitténs förslag att bilda ett arbetsmedicinskt råd som ska utgöra expertorgan inom det arbetsmedicinska området och se till att ny kunskap implementeras i tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen. LO ställer sig också bakom förslaget att det arbetsmedicinska rådet ska verka för att relevant forskning bedrivs och att det sker en kontinuerlig kunskapsutveckling när det gäller skadliga arbetsmiljöer och exponeringar.
- LO välkomnar kommitténs förslag att en särskild forsknings- och utvärderingsfunktion inrättas, vars inriktning ska vara mot arbetsmiljöområdet med tyngdpunkten att förbättra kunskapsläget om kvinnors arbetsmiljöer och arbetsskador.
- LO anser att det är dags att återinföra arbetsskadesjukpenningen i arbetsskadeförsäkringen samt att inkomsttaket i försäkringen ska höjas till 10 prisbasbelopp.

Huvudmannaskap och differentierade premier

Huvudmannaskap

LO välkomnar kommitténs bedömning att staten även fortsättningsvis ska vara huvudman för arbetsskadeförsäkringen. De som förespråkar ett förändrat huvudmannaskap menar att det finns otydligheter i dagens försäkring, eftersom ersättningen vid arbetsskada kommer från flera olika håll. LO anser också att en ökad tydlighet är nödvändig men menar att detta kan lösas på ett annat sätt.

Arbetsskadeförsäkringen är, på samma sätt som exempelvis sjukförsäkringen, en del av den svenska modellen. Det innebär att det finns en allmän försäkring i botten som sedan kompletteras med kollektivavtalade försäkringar. Det är LOs uppfattning att de allmänna försäkringarna ska vara på en sådan nivå så att de ersätter den största delen av ett inkomstbortfall. Sedan början av 1990-talet har dock den ersättning som betalas ut från den allmänna arbetsskadeförsäkring urholkats, bl.a. genom borttagandet av den särskilda arbetsskadepeningen och genom att inkomsttaket i försäkringen inte har höjts i takt med löneutvecklingen. De anställda har därför, genom att avstå löneutrymme, sett till att den kollektivavtalade försäkringen numera även täcker en stor del av inkomstbortfallet, vid sidan av ideell ersättning (sveda och värk, lyte och men m.m.) och kostnader.

Detta innebär att det numer inte är samma renodlade uppdelning mellan den allmänna arbetsskadeförsäkringen (inkomstbortfall) och den kollektivavtalade (ideell

skada och kostnader) som när försäkringen infördes. LO anser att detta bidragit till att göra försäkringen otydlig. LO anser därför att det nu är dags att återinföra den arbetsskadesjukpenning som togs bort 1993 (se mer om detta under avsnittet ”Försäkringens utformning”). LO anser dessutom att taket i arbetsskadeförsäkringen ska höjas till 10 prisbasbelopp. Som tidigare nämnts har den allmänna arbetsskadeförsäkringen urholkats eftersom taket i försäkringen fortfarande är 7,5 prisbasbelopp. Arbetsskadeförsäkringen vilar i stora delar på ett skadeståndsrättsligt synsätt. En förändring av taket ligger därför i linje med grunderna för arbetsskadeförsäkringen. Det är en värderingsfråga vilken nivå taket i försäkringen bör ligga på. Nivån bör ställas i relation till syftet bakom en höjning, nämligen att flertalet av de skadade ska omfattas av inkomstskyddet i den allmänna försäkringen. En höjning av taket gör att samordningen mellan den allmänna försäkringen och den kollektivavtalade förenklas och det blir tydligare vilken typ av ersättning som individen kan få från de båda försäkringarna.

Differentierade premier

En privatisering av försäkringen, vare sig det sker genom byte till privata försäkringsbolag eller genom en överföring till arbetsmarknadens parter, kommer att leda till att premierna differentieras. En sådan ordning innebär ett avsteg från den grundläggande idén om att socialförsäkringarna ska finansieras solidariskt. LO anser att det är av yttersta vikt att denna princip bibehålls i arbetsskadeförsäkringen. Kommittén för ett kort resonemang om att differentierade premier skulle kunna innebära ökade drivkrafter för förebyggande arbetsmiljöinsatser hos arbetsgivarna, men landar sedan i att sådana eventuella fördelar kan åstadkommas genom reformer på andra områden.

LO välkomnar kommitténs slutsats att det inte under överskådlig framtid finns något behov av att använda arbetsskadeförsäkringen i detta syfte. LO menar att en arbetsskadeförsäkring med differentierade premier riskerar att leda till en ökad selektering vid anställningen. De som har nedsatt arbetsförmåga eller har en sjukdomshistorik riskerar att få ännu svårare än idag att få ett arbete. Det finns också en betydande risk för underrapportering av arbetsskador då de anställda kan utsättas för pressen att inte anmäla, eftersom det direkt slår på hur hög arbetsgivarens avgift blir. LO menar att det är en angelägenhet för alla att den som skadas i sitt arbete hålls ekonomiskt skadeslös och att arbetsskadeförsäkringen därför även fortsättningsvis ska finansieras solidariskt.

För att förbättra det förebyggande arbetet anser LO att det är mer effektivt att förstärka Arbetsmiljöverkets resurser. En del utav arbetsskadeavgiften skulle kunna öronmärkas för detta ändamål. Även de förslag till förbättringar utav företagshälsovården som LO redogör för på sidan 28 är ett mer effektivt sätt att åstadkomma sådana förebyggande arbetsmiljöinsatser.

Arbetsskadebegreppet

LO avstyrker förslaget att tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram ett bedömningsstöd för handläggning av arbetsskadeärenden.

I förarbetena till 2002 års lagändring ansågs det visserligen vara angeläget att kombinera det generella arbetsskadebegreppet med centrala rekommendationer eller vägledningar om olika arbetssjukdomar som kan tjäna som hjälpmedel vid den praktiska tillämpningen. I den nu aktuella kommittén kallar kommittén det för ett bedömningsstöd och inte ett beslutsstöd, för att betona att det ska fungera som en vägledning snarare än som normerande riktlinjer. Enligt LOs mening kommer dock införandet av den föreslagna förteckningen inte bara tjäna som hjälpmedel vid tillämpningen, utan i praktiken innebära ett avskaffande av det generella arbetsskadebegrepp som gällt sedan tillkomsten av lagen om arbetsskadeförsäkring 1977.

LO anser att kommittén underskattar hur styrande även ett vägledande bedömningsstöd sannolikt kommer att bli i den praktiska handläggningen av ärenden och mål om livränta. Erfarenhet visar att när det finns t.ex. vägledande rekommendationer eller en exemplifiering i förarbetena, tenderar Försäkringskassan och domstolar att i hög grad begränsa den aktuella bestämmelsens tillämplighet till just de fall som nämns där, trots att de inte är bindande.

Bedömningsstödet kommer att innehålla en förteckning över vilka specifika sjukdomar och exponeringssituationer som kan godtas som arbetsskador. Det reella utrymmet för att beakta individuella förhållanden vid en bedömning i förhållande till bedömningsstödet framstår därmed som väldigt litet.

Statsmakterna har ansett att det generella arbetsskadebegreppet har haft stora fördelar jämfört med lagen om yrkesskadeförsäkrings (YFL) statistiska begrepp. Kommitténs förslag bygger på att den nuvarande utformningen av arbetsskadeförsäkringen saknar tydlighet när det gäller vilka sjukdomar som berättigar till ersättning. LO delar kommitténs uppfattning att tydlighet och förutsägbarhet är viktiga aspekter av en rättssäker arbetsskadeförsäkring. Men även andra aspekter är viktiga för att tillgodose de försäkrades berättigade krav på ett starkt försäkringsskydd. Det gäller sådant som att alla sjukdomar som är arbetsrelaterade kan godkännas som arbetsskador, samt att det finns ett reellt utrymme för att göra en individuell bedömning av varje enskilt ärende. Förutom kommitténs hänvisning till tydlighet och förutsägbarhet i försäkringen, saknar LO ett utförligt resonemang kring och en genomgående analys av vilka fördelar kommittén ser med en förteckning. LO anser att kommittén inte för fram övertygande argument för att i praktiken ersätta det generella arbetsskadebegreppet med en förteckning.

Ytterligare en aspekt av kommitténs förslag som riskerar att leda till att arbetsskadebegreppet blir statiskt, är de snäva kriterier för vilka sjukdomar som kan inkluderas i förteckningen. Det generella arbetsskadebegreppet innebär att i princip alla sjukdomar som kan härledas till arbetet eller arbetsförhållandena kan grunda rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Försäkringsskyddet omfattar således inte bara vissa sjukdomar eller diagnoser. Kommittén anser däremot att de sjukdomar som inkluderas i bedömningsstödet bör vara baserade på klara diagnostiska kriterier. Kommittén föreslår alltså en begränsning av arbetsskadebegreppet, utan närmare motivering.

Kommitténs förslag härvidlag synes knyta an till åsikter som kom till uttryck i tidigare lagstiftningsärenden, där vissa ville skilja mellan ”klassiska” arbetsskador

(som kan särskiljas antingen genom en diagnos eller genom den typ av skadlig inverkan som den försäkrade varit utsatt för) och vissa svårbedömda sjukdomar. Vid såväl 1977 års som 1993 års lagändringar tog föredragande statsråd avstånd från en sådan uppdelning. I samband med den sistnämnda lagändringen, invände remissinstanserna att skilda bevisregler för olika skador beroende på diagnos och uppkomststätt, skulle leda till besvärliga gränsdragningsproblem mellan olika diagnoser. Det kan i sin tur leda till tvister om vilken diagnos en viss skada ska åsättas. LO anser att denna invändning äger giltighet även med avseende på förslaget att endast inkludera sjukdomar baserade på klara diagnostiska kriterier i bedömningsstödet.

Det bör också påpekas att det kan vara mycket vanskligt att ställa diagnos och att i många fall kan någon säker diagnos inte fastställas. I sådana fall skulle de försäkrade ha ett sämre försäkringsskydd till följd av bedömningsstödet utformning.

Enligt kommitténs mening kan ett bedömningsstöd bidra till att skadliga arbetsmiljöer och arbetsmoment tydligare uppmärksammas och därmed får en viss preventiv effekt. I förarbetena till 1993 års lagändring ansågs däremot ett generellt arbetsskadebegrepp har fördelar när det gäller det skadeförebyggande arbetsmiljöarbetet. Ett försäkringssystem som enbart tog sikte på ett begränsat antal sjukdomsdiagnoser kunde leda till att andra diagnoser och faktorer som är arbetsrelaterade inte uppmärksammades. Det generella arbetsskadebegreppet behölls därför. Även i förarbetena till nu gällande regler ansågs ett generellt arbetsskadebegrepp mer ändamålsenligt om arbetsskadeförsäkringen ska utgöra ett incitament till det skadeförebyggande arbetet, en uppfattning som LO delar. Kommittén förklarar inte heller närmare på vilket sätt ett bedömningsstöd skulle ha en bättre preventiv effekt.

Försäkringens utformning och tillämpning

Tillämpning

LO till styrker kommitténs förslag om att bilda ett arbetsmedicinskt råd som ska utgöra ett expertorgan inom det arbetsmedicinska området och se till att ny kunskap implementeras i försäkringstillämpningen. Eftersom LO avstyrker införandet av ett bedömningsstöd avstyrker vi dock förslaget att det arbetsmedicinska rådet ska ansvara för förvaltningen av ett sådant bedömningsstöd.

Kommittén betonar vikten av att det arbetsmedicinska rådet har en självständig ställning, klart åtskild från försäkringstillämpningen. Ändå föreslår kommittén att både försäkringskassan och AFA Försäkring ska vara representerade i rådet. LO ifrågasätter om den önskvärda självständiga ställningen kan upprätthållas om dessa båda aktörer finns representerade i rådet eftersom de ju faktiskt representerar de båda delarna av försäkringstillämpningen. LO anser istället att det, utöver företrädare för medicin och arbetsmiljö, är lämpligt att arbetsmarknadens parter är representerade i det arbetsmedicinska rådet. Parterna besitter nödvändig kunskap om arbetslivets miljöer och har ett stort intresse av hur forskning om arbetslivets frågor initieras, finansieras och bedrivs samt hur resultaten förmedlas för att sedan omsätts i praktiken.

LO anser att dagens offentliga arbetsskadeförsäkring har stora brister. Det är allt färre som får sina arbetssjukdomar godkända. Reglerna för arbetsskadeförsäkring har förändrats vid ett flertal tillfällen. Motiveringen till den senaste ändringen år 2002 var att tillämpningen av 1993 års lag hade varit alltför restriktiv och att det ställdes för hårda krav för att en sjukdom skulle godkännas som arbetsskada. Detta gällde främst muskuloskeletala sjukdomar, som drabbar kvinnor i större utsträckning än män. Reglerna som infördes 2002 var dock strängare än de regler som gällde före 1993 och regelförändringen har inte haft någon märkbar effekt på antalet godkända arbetssjukdomar.

Inspektionen för socialförsäringen har i en rapport från 2011 kritiserat försäkringskassan utifrån att de inte implementerat den lagändring som trädde i kraft 2002 i sin handläggning av arbetssjukdomar samt att de allt för ofta grundar sina beslut på bristfälliga underlag. Även Riksrevisionen har i en rapport från 2007 kritiserat försäkringskassan för att de i sin handläggning av arbetsskador använder föråldrad forskning och att detta innebär att försäkringskassan inte hanterar arbetsskadeförsäkringen rättsäkert och effektivt. Även försäkringskassan konstaterar i en rapport från 2011 att det finns skillnader i myndighetens beslut och i underlagen för beslut om arbetsskador mellan kön, födelseland och var i landet beslutet är fattat. Resultaten tyder på att den främsta orsaken till dessa skillnader ligger i regelverket, trots att lagen kan synas vara neutral. Ytterligare en orsak är att det ska finnas en vetenskapligt förankrad medicinsk grund för att bedöma om en arbetssjukdom uppkommit i arbetet. Forskningen utgår i hög grad från mannen och de studier som finns är främst gjorda inom typiskt manliga yrken.

LO anser att det är oacceptabelt att kvinnor och män och personer med olika etnisk bakgrund bedöms olika. För att det generella arbetsskadebegreppet ska fungera väl krävs att den som gör bedömningarna har den senaste kunskapen om sambanden mellan riskfyllda exponeringar och sjukdomar. För detta krävs bättre kunskapssammanställningar om olika arbetssjukdomar samt att ny forskning tillfogas dessa eller sammanställs i nya. LO tillstyrker därför förslaget att det föreslagna arbetsmedicinska rådet i samråd med Statens beredning för medicinsk utvärdering ska besluta inom vilka områden kunskapssammanställningar behöver göras. LO ställer sig också bakom förslaget att det arbetsmedicinska rådet ska verka för att relevant forskning bedrivs och att det sker en kontinuerlig kunskapsutveckling när det gäller skadliga arbetsmiljöer och exponeringar.

LO anser i sammanhanget att det är särskilt viktigt att se till att forskning om sambandet mellan kvinnors arbetsmiljöer och arbetsskador kommer till stånd. En del utav arbetsskadeavgiften skulle kunna öronmärkas för detta ändamål. LO tillstyrker därför kommitténs förslag att en särskild forsknings- och utvärderingsfunktion ska inrättas, vars inriktning ska vara mot arbetsmiljöområdet med tyngpunkten att förbättra kunskapsläget om kvinnors arbetsmiljö och arbetsskador. LO välkomnar kommitténs förslag att ett särskilt institut ska inrättas för detta ändamål, med resurser som täcker såväl egna studier som externa uppdrag från regering och myndigheter samt resurser för att knyta ett antal heltidsfinansierade forskare och utredare till sig.

Försäkringens utformning

Den som anmäler en arbetsskada får som regel inte sin anmälan prövad av försäkringskassan förrän det är fråga om dennes rätt till arbetsskadelivränta. Eftersom livränta bara beviljas den som gör en bestående inkomstförlust på grund av skadan, kommer frågan om arbetsskada i de flesta fall upp först i samband med prövning av sjukersättning. Då har det vanligtvis gått flera år sedan sjukfallets början och bevisningen försvåras därmed. Reglerna för att få sjukersättning beviljad har också skärpts sedan 2008. Detta gör att allt färre numera får sina arbetsskador prövade.

LO anser därför att det nu är dags att återinföra den arbetsskadesjukpenning som togs bort 1993. Rätten till arbetsskadesjukpenning bör prövas från dag 91. En av fördelarna med en sådan förändring är att prövningen av en arbetsskada hos försäkringskassan kan ske mycket tidigare, vilket i sin tur underlättar sambandsbedömningen. Det innebär också att den skadade inte bedöms enligt de strängare reglerna i sjukförsäkringen, utan att inkomstförlusten under akut sjuktid bestäms enligt samma förutsättningar som gäller vid beräkning av arbetsskadelivränta. Det innebär att den offentliga försäkringen står för all inkomstförlust, både under akut sjukdomstid och vid livränta. Detta skulle, i kombination med LOs förslag om att höja taket i arbetsskadeförsäkringen till 10 prisbasbelopp, öka tydligheten i vilken typ av ersättning som kan betalas ut från den offentliga respektive den kollektivavtalade arbetsskadeförsäkringen.

3. ARBETSLÖSHETFÖRSÄKRINGEN

LOs yttrande över den parlamentariska socialförsäkringskommitténs slutbetänkande i de delar som rör arbetslöshetsförsäkringen är upplagt så att LO i första hand ger sin syn på principiella förslag från kommittén med fokus på vad som i LOs ögon är mest betydelsefullt. Kommitténs förslag vad gäller arbetslöshetsförsäkringen, men också a-kassornas förvaltning och administration, återfinns i huvudsak i kapitel 7 och 20. Nedan tar LO avstamp i sin syn på en rättvis, förutsebar och hållbar arbetslöshetsförsäkring.

Mot bakgrund av det närmar sig LO kommitténs konkreta förslag, dock inte alla utan de som är mest betydelsefulla och principiellt viktiga ur klass- och könsperspektiv såväl som ur outsider-/insiderperspektiv, det vill säga för mindre väletablerade och mer väletablerade arbetstagare.

Efter analys och genomgång av dessa kommittéförslag, där LO även har vävt in sina egna lösningsförslag på akuta problem i dagens arbetslöshetsförsäkring, finns en sammanställning av LOs ställningstaganden i punktform.

Avslutningsvis diskuterar LO ett urval av kommitténs bedömningar, särskilt de som är kopplade till att få en legitim och hållbar försäkringsmodell.

LOs utgångspunkter för en rättvis, förutsebar och hållbar arbetslöshetsförsäkring

För LO finns det flera grundläggande principer för en arbetslöshetsförsäkring som i grunden är rättvis, förutsebar och hållbar. Det handlar i perspektivet av slutbetänkandet från parlamentariska socialförsäkringskommittén om vad som är den rättvisa principen för att kvalificera sig till försäkringen respektive hur ersättningen ska beräknas. Det handlar om hur arbetslöshetsförsäkringen ska bidra till både omställning och matchningskvalitet men också vad som är bärande för att försäkringen ska vara legitim.

Grundläggande för LO är även att arbetslöshetsförsäkringen inte ska förstärka de orättvisor som finns på arbetsmarknaden ifråga om trygga och otrygga anställningsförhållanden, heltids- och deltidsanställningar. Arbetstagare ska behandlas rättvist och på ett likvärdigt sätt vid arbetslöshet. För LO är det därmed centralt att arbetslöshetsförsäkringen utformas så att:

- Kvalificeringsvillkoren innebär att de allra flesta arbetstagare omfattas.
- Inkomstbortfallsskyddet är på en god nivå för de allra flesta arbetstagare.
- Är gemensamt finansierad via arbetsgivaravgifter och skatt i kombination med en låg och likvärdig medlemsavgift till a-kassan.
- Tillsammans med en väl avvägd aktiv arbetsmarknadspolitik av hög kvalitet kan garantera att de som behöver kompetenshöjning får det respektive ställer strikta krav på att ställa om genom att söka arbete och/eller delta i utbildning och andra program.

- Understödjer en stark kollektivavtalsmodell där lönebildningen bärs av arbetsmarknadens parter genom att bidra till väl organiserade arbetstagare och arbetsgivare.

Förankring i arbete är den rättvisa principen i arbetslöshetsförsäkringen

Kommittén vill i hög grad, dock inte genomgående, överge principen om förankring i arbete (arbetad tid) i arbetslöshetsförsäkringen till förmån för förankring i inkomst. Detta både som utgångspunkt för kvalificering till ersättning och för att beräkna ersättning vid arbetslöshet.

Detta måste i första hand ses som ett vägval baserat på administrativa överväganden, inte att förankring i arbete i praktiken har övergetts som grundläggande princip i arbetslöshetsförsäkringen. Kommittén är till synes överens om att arbetsförankringen är centralt och det är framför allt två faktorer som visar att det är så.

Den ena faktorn handlar om att arbetslöshetsförsäkringen är och ska vara tillbakablickande samt att det med kommitténs förslag (avsnitt 7.6 och 7.7) noggrant ska utredas för ett helt år bakåt i tid hur förankringen i arbete har sett ut. Kommittén är även angelägen om att räkna ner den ersättningsgrundande inkomsten vid tillfällig frånvaro på grund av till exempel egen sjukdom eller vård av sjuka barn. Detta talar starkt för att det i kommittén finns konsensus om att det måste finnas förankring i arbete och att kommittén inte är beredd att släppa det kravet.

Den andra faktorn handlar om kommitténs förslag till hur deltidsarbetslösas ersättning ska beräknas (i etapp två, avsnitt 7.7.7). Den som under pågående arbetslöshet får någon form av deltidsanställning, fast, tidsbegränsad eller tillfällig timanställning, förutsätts deklarerat både veckoinkomst och arbetad tid på kassakortet. Syftet med det förefaller vara att kommittén vill försäkra sig om att arbetslöshetsförsäkringen inte blir en alltför generös inkomstutfyllnadsförsäkring i de fall som deltidsarbetslösa får ett nytt arbete med lägre lön.⁸¹ Även detta visar att det i kommittén finns konsensus om att det är förankringen i arbete som är central och att kommitténs inte är beredd att släppa den utgångspunkten.

Frågan om kvalificering till arbetslöshetsförsäkring genom förankring i arbete eller inkomst handlar främst om vad som är ett rättvist krav på arbetsmarknadsförankring och hur man får tillgodoräkna sig den förankringen vid arbetslöshet. Med inkomstvillkor blir effekten att högavlönade avkrävs svagare arbetsmarknadsförankring än lågavlönade. Det byggs in en stor orättvisa i kvalificeringsvillkoren om förankring på arbetsmarknaden mäts genom inkomst. LO anser att den mest rättvisa principen är förankring i arbete (arbetad tid).⁸²

⁸¹ Se vidare i avsnittet *LO avstyrker kommitténs förslag till beräkning av deltidsarbetslösas ersättning* (i den föreslagna andra etappen).

⁸² Utöver arbete bör studier på en viss nivå, som kompletterande princip, kunna ligga till grund för att kvalificera till grundförsäkringen (se vidare nedan, i avsnittet *LO anser att ett studerandevillkor bör vara en kompletterande princip för kvalificering till arbetslöshetsförsäkringen*).

Perioden från 2007 är en dålig utgångspunkt för en rättvis, förutsebar och hållbar arbetslöshetsförsäkring

Ett tydligt drag i den parlamentariska socialförsäkringskommitténs slutbetänkande är att den kraftigt försämrade arbetslöshetsförsäkring, som den borgerliga regeringen införde åren 2007 till 2009, tas som utgångspunkt för kommitténs förslag till försäkring också framöver.

LO anser att perioden från 2007 och framåt inte kan ses som ett normalläge för utformningen av en hållbar arbetslöshetsförsäkring. Det är under denna period som det materiella värdet av försäkringen har urholkats kraftigt, regelverket och handläggningen har präglats av administrativt krångel och arbetsgivare har varit tvungna att lämna onödigt detaljerade uppgifter om arbetstid och lön. De försäkrade har fått svårt att överblicka försäkringen och väntan på ersättning har ibland blivit lång.

För att komma tillrätta med dessa problem hade blicken kunnat riktas mot vad som gjordes omständligt och krångligt från januari 2007 och sedermera juli 2009 då det blev betydligt besvärligare att beräkna den genomsnittliga arbetstiden i det arbete som gick förlorat (normalarbetstiden). Därmed gjordes det också besvärligt att beräkna ersättningen i kronor utifrån den genomsnittliga lönen (normalinkomsten). I en underlagspromemoria till den parlamentariska socialförsäkringskommittén redogör arbetslöshetskassornas samorganisation, SO, för hur betungande detta har varit att administrera.⁸³

Ett förenklat och förbättrat regelverk för alla där principen är förankring i arbete

Det är fullt möjligt att utforma en arbetslöshetsförsäkring där det är lätt för den försäkrade att överblicka att det är arbetet (arbetstiden) och därigenom lönen som är försäkrad och där det är förhållandevis enkelt för arbetsgivare, att lämna dessa uppgifter. Detta utan att överge principen om förankring i arbete till förmån för en inkomst som är en orättvis princip och som kommittén inte heller anser kan användas fullt ut.

Det hade varit enkelt att överväga och utveckla det regelverk som gällde fram till 2007. Det har dock överhuvudtaget inte setts som ett alternativ, trots att det hade varit ett enkelt grepp som hade inneburit avsevärda förenklingar av arbetslöshetsförsäkringens regelverk.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, föreslog dessutom redan 2010 två förenklingar som skulle ha underlättat arbetsgivarnas uppgiftslämnande. Dels att arbetsgivare endast hade kunnat lämna uppgift om utbetald (kontant) bruttolön per

⁸³ SO, *Administrativt betungande problem i arbetslöshetsförsäkringen*, Underlagspromemoria till den parlamentariska socialförsäkringskommittén:
http://www.psfu.se/uploads/files/administrativt_betungande_problem_i_arbetsloshetsforsakringen.pdf

månad (eller per timme) istället för att särredovisa olika inkomstslag. Dels att arbetsgivare inte skulle ha behövt specificera frånvaro, mertid eller övertid utan endast ange antal avlönade timmar per månad.⁸⁴

IAFs förslag tillsammans med den hjälpregel som användes fram till 2007 skulle ha kunnat fungera som utgångspunkt för att finna tids- och kostnadseffektiva sätt att samla in förenklade uppgifter om både arbetstid och lön. Detta med fokus på att göra det lättare för arbetsgivare att lämna uppgifter samtidigt som att regelverket skulle bli neutralt mellan olika anställningsförhållanden så att tillfälligt timanställda eller deltidanställda som arbetar mertid inte missgynnas jämfört med dem som har stabila anställningsförhållanden och fastställd arbetstid (på heltid).

Därmed skulle även försäkringsperspektivet förstärkas genom att det skulle bli enkelt för den försäkrade att överblicka och förstå vilket inkomstskydd som gäller vid arbetslöshet.

Att arbetsgivare har en skyldighet att lämna uppgifter om arbetad tid inom ramen för en arbetslöshetsförsäkring med en rättvis princip för krav på arbetsmarknadsförankring i den försäkringsmodell som är en grundpelare i den svenska arbetsmarknadsmodellen och den generella välfärden, det vill säga inkomstbortfallsprincipen, är ett legitimt krav. Det är ju dessutom uppgifter som arbetsgivare har då de är grundläggande för att kunna betala ut lön till anställda.

LO avstyrker kommitténs förslag om TVÅ regelverk i arbetslöshetsförsäkringen

Bakgrunden till att arbetslöshetsförsäkringen har blivit krångligare för arbetsgivare och a-kassor men också svåröverblickbar för individen är de villkorsförsämringar som genomfördes av den borgerliga regeringen i januari 2007 och sedermera i juli 2009. Det påverkade de bärande delarna av bedömningen av om en försäkrad uppfyller kvalificeringsvillkoren respektive hur ersättningen beräknas, vilket utgår från det arbete som har gått förlorat och den tillhörande lönen (se också ovan).

Kommittén föreslår dubbla (parallella) regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. I etapp ett föreslås att dagens regelverk ska behållas för arbetstagare som inte har haft överenskommen arbetstid medan däremot ett nytt förenklat regelverk föreslås för arbetstagare som har haft överenskommen arbetstid. I etapp två, när ett så kallat inkomstvillkor föreslås, blir inkomst det huvudsakliga kvalificeringsvillkoret medan dagens regelverk ska finnas kvar som komplement för dem som inte uppfyller det nya villkoret.

Kommitténs förslag innebär en arbetslöshetsförsäkring med två regelverk där ett stort ansvar dessutom läggs över på den försäkrade vad gäller att bedöma vilket av dem som kan ge mest förmånlig ersättning.

Tanken från kommitténs sida är att inkomstunderlaget för den förenklade beräkningen ska vara känt (förtryckt på ansökan om arbetslöshetsersättning), vilket antas

⁸⁴ IAF, rapport 2010:5.

göra det enkelt för den försäkrade ”att se om e-inkomstberäkningen ger en rimligt rättvisande bild av inkomsterna eller inte” och att det gör det möjligt att se om ”en manuell beräkning ge en bättre ersättning då det i en manuell beräkning går att fånga upp inkomster som inte syns i e-inkomstunderlaget” (SOU 2015:21, s 990). Kommittén skriver vidare:

Det finns naturligtvis gränfall. I dessa fall kan det bli dubbla prövningar. Den manuella prövningen kräver dock att personen själv skaffar fram arbetsgivarintyg. Det kan i många fall vara besvärligt om exempelvis arbetet ligger långt tillbaka i tiden, eller om det företag som den sökande arbetat i gått i konkurs eller avvecklats. Det är därför inte sannolikt att den sökande begär manuell prövning enbart för att vara på den säkra sidan. Dessutom kommer den förenklade beräkningen att kunna leda till en snabbare utbetalning av ersättningen. Dessa skäl talar för att den förenklade maskinella beräkningen kommer användas om det inte är uppenbart att den manuella prövningen ger en väsentligt högre ersättning (SOU 2015:21, s 990).

Vad kommitténs snarast erbjuder är ett ”val” mellan manuell handläggning som kan ge en bättre och mer relevant ersättning i förhållande till det arbete som har gått förlorat men som tar längre tid att fastställa, eller att acceptera en automatiserad handläggning där ersättningen kan bli sämre och mindre relevant men som tar kortare tid.

Det betonas i konsekvensanalysen, vilket inte är särskilt tydligt i skrivningarna runt förslagen i kapitel 7, att det blir upp till individen att själv få fram ett arbetsgivarintyg om hen ”kräver” manuell handläggning. Det kan tolkas som att trycket på arbetsgivare att lämna mer detaljerade uppgifter indirekt kommer att minska.

Kommittén sätter därmed ett otydligt pris på att få pengarna snabbt, särskilt för den som är ekonomiskt pressad och är i stort behov av arbetslöshetsersättning. För de försäkrade kommer det att bli omöjligt att lita på att arbetslöshetsförsäkringens regelverk garanterar likabehandling då försäkringsutfallet kommer att grundas på individens subjektiva bedömning istället för att handläggare på a-kassorna tillämpar samma regelverk för alla försäkrade.

Ett problem är vidare att det inte görs någon skattning av hur många arbetstagare som kan komma att omfattas av det ena eller andra regelverket. Det gör det svårt att bedöma konsekvenserna i praktiken. Mycket talar dock för att kommittén underskattar hur många som kommer att omfattas av dagens regelverk. Ett regelverk som LO har kritiserat redan innan det infördes av den borgerliga regeringen.

Arbetsgivarnas strävan efter precisionsbemanning innebär ett tryck både på tillfälliga timanställningar och att arbete organiseras utifrån deltider, särskilt i kvinnodominerade arbetaryrken. Stabila anställningsförhållanden definierat som tillsvidareanställningar på heltid, är ojämnt fördelade mellan arbetaryrken och tjänstemannaryrken, men också utifrån kön, etnicitet och ålder inom arbetar- och tjänstemannaryrken.

Kvinnor i kvinnodominerade arbetaryrken är i högst grad tidsbegränsat anställda (25 procent), följt av män i arbetaryrken (17 procent). De tidsbegränsade anställningarna ligger på en nivå om 13 procent bland kvinnor och män i tjänstemannayrken. Det är vidare framför allt i yngre åldrar samt bland utrikes födda med upp till tio år i Sverige som de tidsbegränsade anställningsformerna är mest utbredda. Gemensamt är att det är de mest osäkra anställningsformerna, olika tim- och behovsanställningar, som dominerar.⁸⁵

Även deltidarbete dominerar bland kvinnor i arbetaryrken. Varannan (50 procent) är deltidarbetande⁸⁶ och endast 15 procent av deltidarbetande arbetarkvinnor har en heltidsanställning i botten. Enligt SCB/AKU arbetar omkring 18 procent av anställda i åldersgruppen 20 till 64 år övertid eller mertid. Kvinnor svarade för 45 procent av övertids-/mertidsarbetet och män för 55 procent.

Kommitténs förslag till dubbla regelverk kommer genom polariseringen på arbetsmarknaden att systematiskt göra skillnad mellan arbetstagare utifrån klass, kön, etnicitet och ålder men också göra skillnad mellan outsiders och insiders inom olika segment på arbetsmarknaden.

De arbetstagare som kan komma att omfattas av de förenklade reglerna måste i princip ha haft en fast anställning minst ett år, med överenskommen arbetstid (heltid eller deltid) och månadslön. Detta utan att ha arbetat någon mertid eller övertid och helst inte haft någon eller högst tillfällig frånvaro för egen sjukdom eller vård av barn.

Kommittén ser framför allt ut att ha åstadkommit ett enklare regelverk för insiders där det sannolikt är förhållandevis lätt för arbetsgivare att lämna uppgifter om arbetad tid och lön redan idag. Outsiders, det vill säga mindre väletablerade arbetstagare, ska däremot omfattas av dagens regelverk med konsekvensen att de uppgifter som ska lämnas via arbetsgivarintyg fortsatt blir lika krångliga.

LO anser att arbetslöshetsförsäkringen ska ha *ett* regelverk som är utformat på ett sätt som gör att det kan tillämpas på arbetstagare som har haft olika anställningsförhållanden före arbetslösheten. Det är centralt att inkomstbortfallsprincipen är enkel och överblickbar för den försäkrade, vilket samtidigt är förknippat med en viss grad av ”krånglighet” i handläggningen och gällande vilka uppgifter som behöver samlas in. Det beror på att olika fall ska kunna behandlas lika och att arbetslöshetsförsäkringens regelverk ska ge ett rättvist och likvärdigt utfall oberoende av var på arbetsmarknaden de försäkrade arbetar.

Försäkrade ska kunna lita på likabehandling, vilket i grunden handlar om ett regelverk som är rättvist utformat oberoende av var på arbetsmarknaden man jobbar. Det är grundläggande för arbetslöshetsförsäkringens legitimitet.

⁸⁵ LO (2015), *Sveriges jämställdhetsbarometer – Tid, makt och pengar*.

⁸⁶ Omkring 30 procent av kvinnor i tjänstemannayrken är deltidarbetande. Av dem har 46 procent en heltidsanställning i botten, vilket ligger i linje med att det vanligaste skälet till deltidarbete bland tjänstemannakvinnor är omsorg om barn (LO 2015, SCB/AKU).

LO avstyrker kommitténs förslag till gemensamt inkomstbegrepp i social- och arbetslöshetsförsäkringarna

LO har tidigare tillstyrkt förslag om harmonisering av inkomstbegreppet i social- och arbetslöshetsförsäkringarna.⁸⁷ LO ser mot bakgrund av tidigare yttrande därmed inget hinder mot ett gemensamt inkomstbegrepp för social- och arbetslöshetsförsäkringarna.

Frågan är däremot om det inkomstbegrepp som kommittén föreslår är rimligt då det är tänkt att bestå av:

1. Avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap Socialavgiftslagen (2000:980).⁸⁸
2. Vad som kan antas utgöra avgiftspliktig inkomst avseende egenavgifter enligt 3 kap Socialavgiftslagen (2000:980).
3. Ersättning eller förmån från systemen för social trygghet i de fall då detta anges särskilt i lag.

Med den tredje punkten vill kommittén befästa ett inkomstbegrepp där ersättning ska kunna baseras på försäkringsförmåner.⁸⁹ Det introducerades i arbetslöshetsförsäkringen av den borgerliga regeringen i juli 2009 och gäller därmed i dagens arbetslöshetsförsäkring för arbetstagare som har begränsad, tillfällig frånvaro från arbetet för till exempel egen sjukdom eller vård av sjuka barn. Detta under förutsättning att man också arbetar så många timmar per månad som det så kallade arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen föreskriver.

LOs uppfattning är att det ur ett försäkringsperspektiv är rimligt att den försäkrade vet att det är hela arbetet och hela lönen som är försäkrad och därmed ligger till grund för ersättning; det vill säga att det är en viss andel av lönen som betalas ut vid arbetslöshet, även om det funnits tillfällig frånvaro. Det är grundläggande för inkomstbortfallsprincipen att storleken på inkomstbortfallet regleras genom ersättningsnivå och tak för högsta försäkrade lön. Detta är centralt för arbetslöshetsförsäkringens legitimitet.

⁸⁷ Se vidare i LOs yttrande över *Harmoniserat inkomstbegrepp*, SOU 2012:47: [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027487852_harmoniserat_inkomstbegrepp_pdf/\\$file/Harmoniserat_inkomstbegrepp.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027487852_harmoniserat_inkomstbegrepp_pdf/$file/Harmoniserat_inkomstbegrepp.pdf)

⁸⁸ Med det omfattas arbete i Sverige, arbete i utlandet när arbetet omfattas av svensk socialförsäkring. Det är lön, arvoden, förmåner och andra ersättningar för arbete som är avgiftspliktiga (dock ej pension).

Med ersättning för arbete likställs kostnadsersättning och sådan ersättning som ska räknas som ersättning för arbete, garantibelopp enligt lönegarantilagen, ersättning för sjuklön, forskarstipendium och ersättning från semesterkassa.

Underlaget för beräkning av arbetsgivaravgifter (avgiftsunderlaget) är summan av de avgiftspliktiga ersättningar som den avgiftsskyldige har utgett under en kalendermånad.

⁸⁹ LO avstyrker, vilket framkommit ovan, under *Sjukförsäkringen och bättre stöd för återgång i arbete*, i nuläget faktiska inkomster som ersättningsgrundande inkomst i socialförsäkringen.

Med kommitténs förslag skulle också ett icke-jämställt inkomstbegrepp befästas. Detta eftersom kvinnor jämfört med män tar ett större ansvar för omsorg om sjuka barn och tar ut fler tillfälliga föräldrapenningdagar än män. Statistik från Försäkringskassan visar att föräldrar år 2014 tog ut drygt 5,9 miljoner tillfälliga föräldrapenningdagar (omräknat till heltidsdagar). Kvinnor tog ut nära 63 procent av dessa och män drygt 37 procent. Givet detta könsmonster kommer det föreslagna inkomstbegreppet att påverka kvinnors arbetslöshetsersättning mer negativt än vad som kommer att gälla för män.

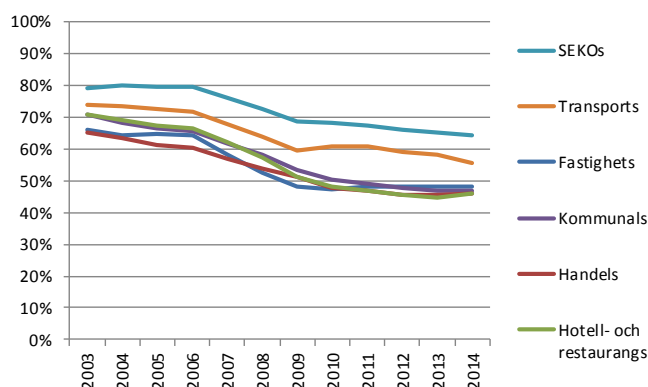
LO avstyrker kommitténs förslag att arbetslöshetsersättning ska beräknas på tolv månader (ramtiden)

Kommittén föreslår att arbetslöshetsersättning ska baseras på hela den så kallade ramtiden, det vill säga de tolv månader som närmast föregår arbetslösheten (om det inte finns så kallad överhoppningsbar tid). Det beräkningssättet infördes av den borgerliga regeringen i januari 2007 och innebär att arbetslöshetsersättningen sedan dess baseras på tolv månaders arbete, till skillnad från tidigare när ersättningen kunde baseras på de senaste sex månadernas arbete.

Frågan om ramtiden som utgångspunkt för att beräkna ersättning behandlas mycket översiktligt och främst i förhållande till socialförsäkringen. Eftersom LO avstyrker faktiska inkomster i socialförsäkringen diskuterar LO kommitténs förslag om att ersättning ska baseras på hela ramtiden enbart i relation till arbetslöshetsförsäkringen.

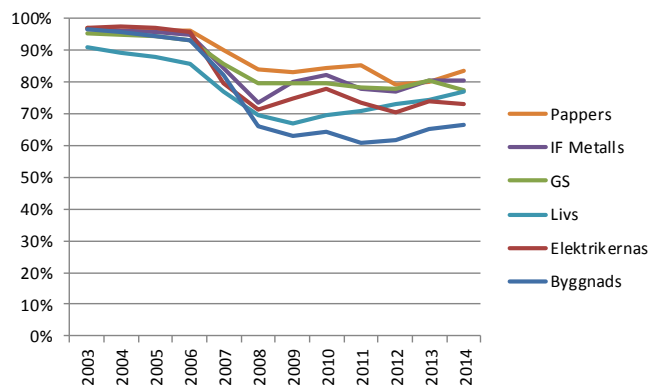
Frågan om vilken tidsperiod som ska ligga till grund för beräkning av ersättning handlar främst om det är en mer eller mindre aktuell arbetssituation som ska avspeglas. Ramtidsberäkningen har gällt i arbetslöshetsförsäkringen sedan 2007 men hur det har påverkat de försäkrades arbetslöshetsersättning analyseras inte. Dock går det att få en uppfattning om konsekvenserna genom att se till normalarbetstiden. Genomgående gäller att arbetslösa i lägre grad får en normalarbetstid som motsvarar heltid. För LO-förbundens a-kassor ser övergången från sexmånaders- till tolv månadersberäkning ut som exemplen nedan visar.

Andel ersättningstagare med normalarbetstid 36-40 timmar per vecka. Kvinnor i sex LO-kassor.



Källa: IAF

Andel ersättningstagare med normalarbetstid 36-40 timmar per vecka. Män i sex LO-kassor.⁹⁰

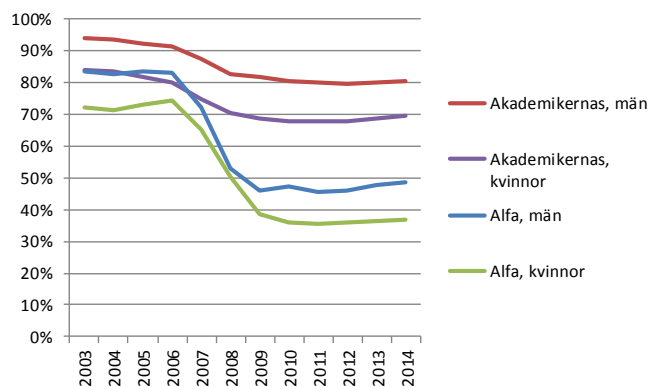


Källa: IAF

Bland LO-kassornas arbetslösa medlemmar baseras ersättningen efter 2007 för fler på ett lägre antal arbetade timmar i genomsnitt per vecka på grund av kravet på tolv istället för sex månaders arbete. Därmed har även ersättningen i kronor sänkts.

Detta gäller i än högre grad för Alfa-kassans arbetslösa medlemmar: Där har tolv-månadersberäkningen fått i särklass störst effekt, vilket torde hänga samman med att det är fler mindre väletablerade arbetstagare som är medlemmar i Alfa-kassan jämfört med i andra a-kassor. Minst effekt av det hårdare kravet för att få full ersättning syns för arbetslösa i Akademikernas a-kassa. Effekten bland TCO-kassorna intar en mittenposition jämfört med LO-förbundens a-kassor och Akademikernas a-kassa. Se exempel för kvinnor i TCO-kassor nedan.

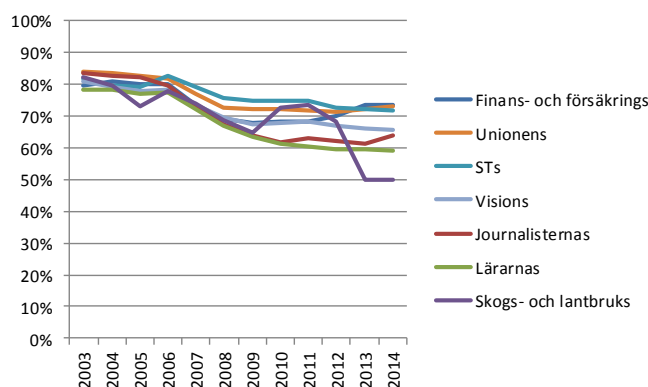
Andel ersättningstagare med normalarbetstid 36-40 timmar per vecka. Kvinnor och män i Alfa-kassan och Akademikernas a-kassa.



Källa: IAF

⁹⁰ För Byggnads a-kassa är det också rimligt att tolka sänkningen av normalarbetstiden som en effekt av att medlemmarna är säsongarbetande och att tolv-månadersberäkningen då drar ned den genomsnittliga arbetstiden.

Andel ersättningstagare med normalarbetstid 36-40 timmar per vecka. Kvinnor i TCO-kassor.



Källa: IAF

Det som kan uttolkas av diagrammen är att det genomgående finns en negativ effekt av övergången till tolv månadersberäkningen. Det bör tolkas som att främst mindre väletablerade arbetstagare har förlorat på förändringen, på grund av att arbetslöshet drabbar mindre väletablerade arbetstagare hårdare och att dessa snarast förbättrar sin arbetsmarknadsförankring (genom fler arbetade timmar) stegvis, över tid.

Både kvinnor och män har påverkats negativt av det förändrade beräkningssättet från 2007. Därtill finns klassmässiga skillnader som kommer till uttryck genom skillnader mellan Alfa-, LO-, TCO- respektive Akademikernas a-kassor. Slutligen finns vad som snarast kan benämnas outsider-/insider-dimensioner inom ramen för klass- och könsskillnader.

LO anser att ramtiden är viktig för att ringa in vilken tidsperiod som det ska vara möjligt att uppfylla arbetslöshetsförsäkringens kvalificeringsvillkor med. Ramtiden bör dock inte blandas samman med vilken tidsperiod som ersättningen bör baseras på. Ramtid och hur ersättningen beräknas bör hållas isär. Det är viktigt för att arbetslöshetsersättningen ska avspegla den aktuella arbetsituationen innan arbetslöshet och inte baseras på en situation som ligger alltför långt tillbaka i tid. Ersättningen ska därför kunna baseras på sex månaders arbete om det är förmånligare för den försäkrade.

Oklara konsekvenser av kommitténs förslag om ramtid med utgiven lön

LO har tidigare tillstyrkt förslag om införande av elektroniska månadsuppgifter. Dock betonade LO behovet av uppgifter om både arbetad tid och lön för att uppgifterna skulle kunna bli användbara för handläggning av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.⁹¹ Utöver det som redan framkommit ovan, finns det ytterligare

⁹¹ Se vidare i LOs yttrande över *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*, SOU 2011:40: [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027487852_manadsuppg_snabbt_enkelt_pdf/\\$file/Manadsuppg_snabbt_enkelt.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027487852_manadsuppg_snabbt_enkelt_pdf/$file/Manadsuppg_snabbt_enkelt.pdf)

en aspekt av hur ramtiden skulle fastställas med kommitténs förslag som LO vill problematisera.

Kommittén skriver att ramtiden ska omfatta ”de tolv månader som närmast föregår den månad då fråga om en förmån kan aktualiseras för prövning” (avsnitt 7.4). Det verkar innebära att den sista anställningsmånadens lön kan komma att ligga utanför ramtiden:

E-inkomsten kommer att vara tillgänglig först i mitten av efterföljande månad. När försäkringsfallet inträffar under månadens första hälft saknas därmed e-inkomster för den månad som närmast föregår försäkringsfallet. Kommittén föreslår därför att ramtidens slutmånad i dessa fall förskjuts till den närmast föregående månaden och därifrån omfattar tolv kalendermånader bakåt i tiden (SOU 2015:21, s 385).

Kommittén menar att detta innebär små förändringar i arbetslöshetsförsäkringen, men det är svårt att få en bild av betydelsen av att den sista anställningsmånaden för många sannolikt inte kommer att omfattas av ramtiden respektive att lön som betalas ut i efterskott kommer att falla utanför ramtiden.

Det senare kommer främst att påverka arbetstagare som inte har fast månadslön. De som har haft timlön samt arbetstagare som har olika typer av rörliga ersättningar, till exempel ersättning för arbete på obekvämt arbetstid, skift- och ackordstillägg men också provisionsbaserad lön kan tänkas få en lägre ersättningsgrundande inkomst med en ramtid som utgår från utbetalad lön enligt kontantprincipen och inte periodiserad lön. Att lön betalas ut i efterskott gäller sannolikt för deltidsanställda med överenskommen arbetstid som även arbetar mertid och för heltidsanställda som arbetar övertid, vilket förhållandevis många gör. Det skulle också kunna innebära att inestående semesterersättning-/lön, som blir en del av det nya inkomstbegreppet, och som betalas ut i samband med slutlönen inte kommer med i ramtiden.

Det finns ingen analys av hur detta förslag kan tänkas påverka den ersättningsgrundande inkomsten. Det är inte ovanligt att arbetstagare, särskilt i arbetaryrken, arbetar utanför dagtid och därmed har olika tillägg för arbete på obekvämt tid. SCBs undersökning av levnadsförhållanden visar bland annat att 55 procent av arbetarkvinnorna och 40 procent av arbetarmännen jobbar andra tider än enbart dagtid. Motsvarande siffror för kvinnor och män i tjänstemannayrken är 21 respektive 26 procent. Dessutom, som framkommit tidigare, arbetar omkring 18 procent av anställda över- eller mertid.

Som påpekats tidigare kan kommitténs förslag få som konsekvens att den som är ekonomiskt pressad accepterar en automatiserad handläggning där ersättningen kan bli sämre i utbyte mot att få ersättningen snabbare. Kommitténs förslag till ramtid med utgiven lön enligt kontantprincipen och inte periodiserad lön, riskerar att förstärka att ersättningen inte baseras på de mest förmånliga löneuppgifterna.

LO avstyrker kommitténs förslag till beräkning av deltidslöslöshets ersättning

I arbetslöshetsförsäkringen definieras deltidslöshet med dagens regelverk som skillnaden mellan normalarbetstiden, det vill säga den genomsnittliga arbetstid som har gått förlorad, och en ny anställning med färre arbetstimmar (än normalarbetstiden). Kommittén föreslår att den principen i vissa situationer ska ersättas med deltidslöshets ersättning baserad på skillnaden mellan normalinkomsten, det vill säga den genomsnittliga lön som går förlorad, och lönen i en ny anställning.⁹²

Detta är ett led i kommitténs genomgripande förslag om att gå från arbetad tid som utgångspunkt för arbetslöshetsersättning till inkomst, vilket LO avstyrker. Inkomstprincipen anses inte heller fungera fullt ut när det kommer till deltidslöshets ersättning som med kommitténs förslag förutsätts deklarerat *både* den nya uppgiften veckoinkomst och arbetad tid på kassakort.

Med ledning av räkneexemplet på s 414 (SOU 2015:21) går det att utläsa att det ibland kommer att vara inkomst som blir styrande för ersättning, ibland arbetstid. Kommittén föreslår dubbla principer för beräkning av deltidslöshets ersättning beroende på om lönen i det nya arbetet är högre eller lägre än i det tidigare arbetet: Inkomstförlust görs till princip för den som får högre lön i den nya deltidslöshets ersättningen medan arbetstidsförlust görs till princip för den som får en lägre lön i den nya deltidslöshets ersättningen. I det senare exemplet kapas inkomstutgången med en spärr för hur många arbetade timmar som kan ersättas. I det förra exemplet kapas ersättning baserad på förlust av arbetad tid med en spärr för hur stor inkomstutgången kan bli.

Den föreslagna beräkningsprincipen är mycket svår att begripa. Sannolikt för att den i första hand inte följer en tydlig princip utan mest handlar om att deltidslöshets ersättning i olika situationer alltid ska beräknas på det minst förmånliga sättet för den deltidslöshets ersättningen.

Kommitténs förslag innebär att det kommer att behövas fyra uppgifter för att beräkna deltidslöshets ersättning istället för två: Normalinkomst och aktuell lön (per vecka), aktuell arbetstid (per vecka) samt en arbetstid att jämföra mot, som ska bestämmas av den deltidslöshets ersättningen:

För att kunna beräkna antalet ersatta timmar per vecka på det sätt som beskrivits kommer det att behövas uppgifter som inte behövs med nuvarande regler. Den som söker ersättning vid deltidslöshet kommer, utöver att redovisa den arbetade tiden under veckan, även att behöva redovisa inkomsten från den vecka han eller hon söker ersättning för. Den aktuella veckoinkomsten är i normalfallet timlönen multiplicerad med den arbetade tid som redovisas på kassakortet. I vissa fall är timlönen varierande. Det kan då vara svårt för den försäkrade att redovisa veckolön. Att precisera hur beräkningen ska göras i

⁹² Se vidare i avsnittet *LO avstyrker kommitténs förslag att begränsa deltidslöshets ersättningsrätt med kalendertid*.

dessa situationer ligger inom ramen för den föreskriftsrätt som regeringen ska ha (SOU 2015:21, s 416f).

I konsekvensanalysen beskrivs detta som att det, för den deltidsarbetslösa, blir ”en uppgift, utöver aktuell arbetstid, att hålla reda på” (SOU 2015:21, s 991). LO anser att kommittén underskattar vad det kan komma att innebära att ”hålla reda på” veckoinkomsten.

Det är en uppgift som sannolikt kommer att vara svår och krånglig att ta fram, kanske till och med omöjlig. Att räkna ut aktuell veckolön kommer att inte bara att handla om att multiplicera timlön med antal arbetade timmar utan också om att identifiera och räkna in hur timlönen varierar med arbetade timmar med ob- ersättning på exempelvis tidiga vardagsmorgnar och sena kvällar, på lördagar och söndagar, helgdagar och aftnar, eller kanske att inkludera skifttillägg, provisions- eller ackordslön samt semesterersättning/-lön.

Det finns, enligt LO, en stor risk för att det blir fel och det finns ingen beskrivning av hur ansvaret för felaktigheter ska balanseras i ett krångligt och svårt system: Är det individen som ensam ska bära ansvaret för en felaktigt beräknad och deklarerad kassakortsuppgift? Hur kan sanktionen i så fall komma att se ut när det finns sanktionssystem både inom lagen om arbetslöshetsförsäkring och bidragsbrottslagen? LO anser att det är allvarligt att frågor som dessa inte har utretts och analyserats närmare inom ramen för slutbetänkandet

LOs uppfattning är att det måste finnas *en* enkel och rimlig princip för hur ersättning vid deltidsarbetslöshet ska beräknas. LO anser att den rättvisa principen såväl som den enkla principen för att beräkna ersättning vid (deltids-) arbetslöshet är att ställa normalarbetstid mot arbetad tid i ett nytt arbete samt arbetsutbudet. Det är dessutom intuitivt begripligt att arbetslöshet ses som förlust av arbetad tid och att arbetstidsförlusten ersätts i kronor.

LO avstyrker kommitténs förslag om (låg) inkomstrelaterad ersättning i grundförsäkringen

Kommittén är överens om en bedömning att nuvarande modell för arbetslöshetsförsäkringen är ”ändamålsenlig” och fungerar väl. Därmed menar kommittén att modellen med grundförsäkring och frivillig inkomstrelaterad ersättning ska bestå även fortsättningsvis. LO välkomnar kommitténs position i en fråga som är en hörnsten i den svenska kollektivavtalsreglerade arbetsmarknadsmodellen. Se även vidare om detta i avsnittet *LOs syn på ett urval av kommitténs bedömningar*.

Frågan om relationen mellan grundförsäkringen och den frivilliga inkomstrelaterade försäkringen i det svenska systemet handlar i grund och botten om att den frivilliga försäkringen måste vara mer attraktiv än grundförsäkringen. Om skillnaden är liten mellan grundskydd och inkomstrelaterat skydd är det inte lönt för arbetstagare att ansluta sig till den frivilliga försäkringen, eftersom den då inte ger just något mer och därmed inte kommer att ses som prisvärd.

Perioden juli 2002 till september 2015 har både grundförsäkring och inkomstrelaterad försäkring urholkats rejält eftersom inga höjningar av varken grundbelopp eller tak för högsta ersättning har gjorts. Från 7 september 2015 höjs både grundbeloppet och högsta dagpenning. Det är ett viktigt första steg.

LO anser att minst 70 procent av heltids- och deltidsarbetandes löner ska vara försäkrade till 80 procents ersättningsnivå. 2015 skulle månadslöner upp till 32 487 kronor då behöva vara försäkrade, vilket skulle motsvara en högsta dagpenning på 1 195 kronor (26 278 kronor per månad). Till det anser LO att det ska läggas ett förhöjt tak ersättningsdag 1 till 100 så att månadslöner upp till 36 757 kronor är försäkrade. Då är 80 procent av heltids- och deltidsarbetandes löner försäkrade till 80 procents ersättningsnivå, och den förhöjda dagpenningen skulle då motsvara 1 337 kronor (29 406 kronor per månad). Dessa taknivåer bör indexeras med löneutvecklingen i ekonomin.

När det gäller grundbeloppet har LO tidigare sett det som rimligt att det justeras uppåt och indexeras mot medellönen i ekonomin. Detta eftersom det måste vara en påtaglig skillnad mellan grundbeloppet och högsta dagpenning i den inkomstrelaterade försäkringen men också för att grundförsäkringen ska ge ett rimligt försäkringsskydd för den som inte är medlem i en a-kassa.

För att skillnaden mellan golv och tak ska ligga i linje med det förhållande som gällde i början av 1990-talet när löneindexeringen avskaffades i arbetslöshetsförsäkringen, skulle grundbeloppet behöva motsvara cirka en tredjedel av den genomsnittliga månadslönen som motsvarar 29 991 kronor 2015.⁹³ Det skulle innebära ett grundbelopp för heltidsersättning på 450 kronor per dag (9 900 kronor per månad).

Brytpunkten för när LOs förslag om en grundförsäkring med ett grundbelopp som höjs och kommitténs förslag om inkomstrelaterad grundförsäkring till en ersättningsnivå om 40 procent, går vid en månadslön om 24 750 kronor (vid heltidsarbete). För alla som omfattas av grundförsäkringen och inte den frivilliga inkomstförsäkringen är LOs förslag mer förmånligt än kommitténs så länge lönen inte är högre än så. Det innebär sannolikt att de som i högst grad omfattas av grundförsäkringen, det vill säga nytillträdande till arbetsmarknaden, får ett bättre och mer relevant försäkringsskydd med LOs förslag.

LO föreslår också att ett studerandevillkor knyts till arbetslöshetsförsäkringen. Ett grundbelopp enligt LOs modell skulle underlätta införandet av det, eftersom det skulle göra det enkelt att fastställa ersättningens storlek för dem som uppfyller det föreslagna studerandevillkoret (se vidare nedan).

⁹³ Samtliga löneuppgifter och dagpenningsuppgifter är beräknade utifrån lönestatistik för anställda heltids- och deltidsarbetande enligt SCB/Linda 2012 och avser löner/ersättning före skatt (brutto). För att få en bild av löneläget 2015 har dessa löner räknats upp med procentuella löneökningar åren 2013 till 2015 enligt *Ekonomiska utsikter* våren 2015.

LO avstyrker kommitténs förslag att begränsa ersättningsperioden med kalendertid

Kommittén föreslår att rätten till arbetslöshetsersättning ska upphöra fem kalenderår från det att en ersättningsperiod har påbörjats. LO ser det som att arbetslöshetsförsäkringens regler om överhoppningsbar tid redan har hanterat det som detta förslag avser att ”lösa”, det vill säga att arbetslösa inte kan använda en ersättningsperiod hur länge som helst; den överhoppningsbara tiden är begränsad till fem år. LO anser vidare att det är bra att arbetslösa som har korta påhugg skjuter fram sitt försäkringsskydd.

Motivet till kalendertidsbegränsningsförslaget är något som LO vill kommentera. Det beskrivs nämligen på följande vis:

Under nuvarande förhållanden är ersättningsperioden enbart begränsad i ersättningsdagar, och den sökande förfogar själv över dessa dagar. Det innebär att ersättningsperioden blir olika lång för olika arbetssökande beroende på hur de sökande väljer att ta ut ersättningen (SOU 2015:21, s 1022).

Det är anmärkningsvärt att kommittén uttrycker det som att arbetslösa väljer att ta ut ersättning. Kommittén bortser med det helt från de grundläggande krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande som är förknippade med att vara berättigad till arbetslöshetsersättning. Dessutom bortses från de specificerade krav på att aktivt söka arbete med mera som också är kopplade till sanktioner. Det är krav som följs upp inom ett etablerat kontrollsystem där Arbetsförmedlingen och a-kassorna har ett delat ansvar. Alla arbetslösa som uppstår arbetslöshetsersättning omfattas av krav och kontroll.

Att arbetslösa använder arbetslöshetsförsäkringen under olika lång tid beror främst på att det kan ta olika lång tid att få ett nytt arbete. Det är inget konstigt utan avspeglar att somliga arbetslösa har lättare respektive svårare att få jobb än andra, bland annat på grund av utbildningsbakgrund och hur gångbart förvärvat humankapital är i konkurrensen om arbete, men också till följd av diskriminering från arbetsgivares sida. Antalet förbrukade ersättningsdagar är enligt LO en relevant indikation på den enskildes arbetslöshetsproblem.

Det är mycket allvarligt att kommittén inte synliggör att omställning skapas på ett effektivt och rättvist sätt genom arbetslöshetsförsäkring och aktiv arbetsmarknadspolitik tillsammans, det vill säga genom stödjande insatser för att kunna få ett nytt arbete och genom krav och kontroll.

LO hade, om något, velat se en förändring av den skillnad i ersättningsperiodens längd som sedan 2007 har kopplats till familjeförhållanden: Föräldrar med försörjningsansvar för barn får en ersättningsperiod om 450 dagar och övriga arbetslösa om 300 dagar. Det är apart i det svenska systemet och riskerar enbart att urholka arbetslöshetsförsäkringens individuella karaktär. Arbetslöshetsförsäkringen är en del av arbetslinjen både genom att man för att få ersättning måste stå till arbetsmarknadens förfogande och genom att det blir än mer lönsamt att arbeta eftersom arbete berättigar till försäkringsskydd. Försäkringen är alltså en individuell rättig-

het knuten till arbetet och medlemskap i en a-kassa. Att dessutom knyta rättigheterna till familjesituationen bryter den principiella kopplingen mellan förankring i arbete och rättigheter i försäkringen. Barnfamiljer får stöd för sin försörjning genom andra, generella och behovsprövade system såsom barnbidrag, bostadsbidrag och ytterst, det kommunala försörjningsstödet.

Arbetslöshet innebär stora sociala och ekonomiska svårigheter för barnfamiljer. Det bästa sättet att motverka barnfattigdom är att ge föräldrar möjlighet att försörja sig och sina barn genom arbete. Syftet med den aktiva arbetsmarknadspolitiken är att så snabbt som möjligt göra det möjligt för arbetslösa att åter få arbete, vilket bygger på individuellt utformade insatser. Sådana insatser bör erbjudas arbetslösa föräldrar lika snabbt som andra arbetslösa. Det ger de bästa förutsättningarna att bryta arbetslöshet.

LO avstyrker kommitténs förslag att begränsa deltidsarbetslösas ersättningsrätt med kalendertid

Som framgått tidigare definieras deltidsarbetslöshet i arbetslöshetsförsäkringen som skillnaden mellan normalarbetstiden, det vill säga den genomsnittliga arbetstid som har gått förlorad, och en ny anställning med färre timmar.

Det har länge funnits begränsningar av deltidsarbetslösas ersättningsrätt. I huvudsak har det motiverats med att deltidsarbete jämsides med arbetslöshetsersättning inte ska normaliseras, att det kan innebära att det varken från arbetsgivare eller arbetstagare finns något intresse av att förändra situationen samt att det skulle kunna ses som en indirekt subvention av branscher där deltidsarbete är vanligt (jmf SOU 2015:21, s 828). De deltidsbegränsningar som har funnits i arbetslöshetsförsäkringen genom åren har således utgått från tänkbara problem förknippade med när någon tidigare har arbetat exempelvis heltid, blivit arbetslös och därefter fått en *varaktig* deltidsanställning fastän hen söker och vill ha en heltidsanställning.

Från april 2008 skärptes deltidsbegränsningen så att det endast blev möjligt att kombinera arbetslöshet och arbete i 75 ersättningsdagar. Dessutom utökades deltidsbegränsningen till att även omfatta timanställda som erbjuds tillfälliga påhugg och som staplas på varandra allt efter arbetsgivarens behov, men utan garanti om fortsatt arbete.

Deltidsarbetslösa med varaktiga deltidsanställningar och deltidsarbetslösa med tillfälliga timanställningar behandlas alltså likadant trots att anställningsförhållandena är väsentligen olika.

När de 75 deltidsdagarna har förbrukats måste deltidsarbetslösa välja mellan den lön som det tillfälliga arbetet eller den fasta deltidsanställningen ger och hel arbetslöshet och kvarvarande ersättningsdagar i ersättningsperioden (300 eller 450 dagar).

Kommitténs förslag (avsnitt 20.7) är att deltidsarbetslösa ska kunna få ersättning i 60 kalenderveckor och motivet för det är att det anses vara rimligt med en likvärdig längd på ersättningsperioden i kalendertid för deltidsarbetslösa och helt arbetslösa.

Förslaget löser dock inte problemet med att deltidsarbetslösa tvingas välja mellan arbete som inte motsvarar det de vill ha och hel arbetslöshet efter en tid:

Precis som med nuvarande regler kommer den som når begränsningen i normalfallet att ha ersättningsdagar kvar som enbart kan tas ut vid hel arbetslöshet och får då välja hel arbetslöshet eller deltidsarbete (SOU 2015:21, s 869).

LO anser att frågan om att begränsa deltidsarbetslösas ersättningsrätt måste ses i ljuset av två centrala utgångspunkter. Den ena är att de som inte får arbete i den utsträckning de vill ha och söker, inte ska behandlas orättvist i förhållande till dem som får en varaktig anställning med den arbetade tid som önskas. Den andra är att arbetslöshetsförsäkringen ska vara uppbyggd så att den försäkrade inte ställs inför valet att ta eller inte ta erbjudet arbete, det vill säga det ska alltid löna sig att ta arbete.

Att arbeten är mer stabila och förknippade med bättre villkor på vissa delar av arbetsmarknaden har mycket att göra med hur hög arbetslösheten är i samhället och hur stark ställning arbetstagarna har i förhållande till arbetsgivarna och hur arbetskraften rankas (av arbetsgivare). Det innebär att tillfälliga timanställningar och deltidsanställningar inte kan motverkas av arbetslöshetsförsäkringen.

Vad är ett rättvist utfall mellan dem som lyckas finna sammanhållna och varaktiga arbeten och dem som inte gör det? I vilken grad och på vilket sätt är det rimligt att arbetslöshetsförsäkringen innebär olika utfall när arbetstagare kvalificerar sig till försäkringen på samma villkor?

LOs uppfattning är, för det första, att det inte tjänar något syfte att begränsa ersättningsperioden för dem som på alla sätt försöker få en fast förankring på arbetsmarknaden genom att ta varje arbetstillfälle som går att få genom tillfälliga timanställningar.

LOs förslag är att tillfälligt timanställda ska ha samma ersättningsrätt som helt arbetslösa, det vill säga en hel ersättningsperiod om 300 dagar. Det betyder att den som får tillfälligt arbete i till exempel 20 osammanhängande dagar och den som får sammanhängande arbete i 20 dagar (fyra veckor) ska behandlas lika. Senast när ersättningsperioden är slut ska aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser och ersättning med aktivitetsstöd i en omfattning som motsvarar mellanskillnaden mellan de tillfälliga påhuggen och den önskade arbetstiden erbjudas.

För deltidsarbetslösa med varaktiga deltidsanställningar, för det andra, är situationen annorlunda och det kan, vilket framkommit ovan, finnas vissa problem. Med kommitténs förslag, likväl som med tidigare deltidsbegränsningar, betonas dock eventuella incitamentsproblem främst i relation till den enskilda arbetslösa, snarare än i relation till arbetsgivare, trots att det är väl känt att deltidsanställningar, särskilt i kvinnodominerade arbetaryrken, är utbredda därför att arbetsgivare inte erbjuder heltider.⁹⁴

⁹⁴ LO (2015), *Sveriges jämställdhetsbarometer – Tid, makt och pengar*.

För LO är det viktigt med en deltidsbegränsningsregel vid varaktiga deltidsanställningar som utgår från förbättrade stödande insatser som syftar till att den försäkrade ska kunna finna en heltidsanställning. LOs förslag är därför att deltidsarbetslösa som har varaktiga deltidsanställningar, ska erbjudas aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser och ersättning med aktivitetsstöd i en omfattning som motsvarar mellanskillnaden mellan normalarbetstiden, den önskade arbetstiden och den nya deltidsanställningen senast 30 veckor efter anställningens start.

LO tillstyrker kommitténs förslag om 100-dagarsregel

LO välkomnar kommitténs förslag (avsnitt 20.6) att den så kallade 100-dagarsregeln som gör att arbetslösa under de första hundra ersättningsdagarna i en ersättningsperiod kan begränsa sitt arbetsökande geografiskt och yrkesmässigt, det vill säga till yrken hen har erfarenhet av och kompetens för och som finns i närområdet. Detta är viktigt för att värna matchningskvalitet och mer förutsägbara och likriktade krav på arbetslösa. Det understödjer både likabehandling och samhällsekonomisk effektivitet.

LO avstyrker nya krav på a-kassorna utan ett nytt regelverk i arbetslöshetsförsäkringen

Parallellt med att kommittén föreslår dubbla regelverk i arbetslöshetsförsäkringen, där ett stort ansvar för att ”välja” det mest förmånliga läggs över på individen, föreslår kommittén två förändringar som gäller a-kassornas verksamhet vad gäller likabehandling i handläggningen. Det ena gäller att Förvaltningslagen föreslås tillämpas i de delar av a-kassornas verksamhet som rör myndighetsutövning (avsnitt 20.1). Det andra att en myndighet föreslås få besluta om allmänna råd eller lämna besked i konkreta tolkningsfrågor (avsnitt 20.4).

Därtill föreslår kommittén att det ska införas en skyldighet enligt lag för arbetslöshetskassans styrelse att se till att arbetslöshetskassan har tillräcklig intern kontroll och tillräckliga riskhanteringssystem (avsnitt 20.2) respektive att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska kunna föreskriva om informations-säkerhet för arbetslöshetskassor (avsnitt 20.3).

LO anser att det är motstridigt att kommittén å ena sidan förordar ett uppsplittrat regelverk som undergräver rättssäkerhet, likformighet och likabehandling, för att å andra sidan, i en annan del av slutbetänkandet, betona vikten av detsamma inom ramen för a-kassornas verksamhet. Principiellt menar LO att de förslag som kommittén lägger fram i avsnitt 20.1 och 20.4 är rimliga, men att de inte bör genomföras innan det skapats *ett* hållbart regelverk i arbetslöshetsförsäkringen. Ett regelverk som kan tillämpas på alla försäkrade, vilket är grundläggande för likabehandling och rättssäkerhet.

Ett för LO centralt perspektiv som bör vägas in är vidare att ett långtgående statligt tillsynsuppdrag över självständiga föreningar, såsom de fackliga a-kassorna, inte är okomplicerat. Föreningarnas självständighet kan gå förlorad om alltför omfattande krav ställs på *hur* saker ska göras. Det vore därför en stor fördel om staten i nära samverkan med a-kassorna implementerade förändrade krav i syfte att balansera att

a-kassorna ska leva upp till högt ställda krav på en effektiv och noggrann förvaltning av arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som fördelarna med att arbetslöshetsförsäkringen är föreningsburen inte går förlorade genom att a-kassornas verksamhet detaljregleras.

LOs ställningstaganden i punktform

LO *tillstyrker* mot bakgrund av ovan kommitténs förslag att:

- Införa ett gemensamt inkomstbegrepp i arbetslöshets- och socialförsäkringarna (*del av förslag*, avsnitt 7.2).⁹⁵
- 100-dagarsregeln återinförs i arbetslöshetsförsäkringen (avsnitt 20.6).

LO *avstyrker* mot bakgrund av ovan kommitténs förslag att:

- För sökande som haft överenskommen arbetstid under den tid som ligger till grund för arbetsvillkoret utgör normalarbetstiden den överenskomna arbetstid som sökande i genomsnitt haft under ramtiden (avsnitt 7.6.1).
- För sökande som haft överenskommen arbetstid under de månader som ligger till grund för arbetsvillkoret bör den ersättningsgrundande inkomsten i arbetslöshetsförsäkringen i första hand beräknas på e-inkomst. Den ersättningsgrundande inkomsten är då avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap Socialavgiftslagen (2000:980), som utgivits under ramtiden. Ramtiden är de tolv månaderna som föregår den månad anmälan görs (avsnitt 7.6.2).
- I de månader i ramtiden då avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap Socialavgiftslagen (2000:980) som uppgår till 20 procent av ett prisbasbelopp har utgivits, inkluderas vid beräkning av den ersättningsgrundande inkomsten vissa socialförsäkringsförmåner (avsnitt 7.6.3).
- För den som inte haft överenskommen arbetstid under den tid som ligger till grund för arbetsvillkoret fastställs normalarbetstiden och ramtid enligt det nu gällande regelverket. Den ersättningsgrundande inkomsten är avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap Socialavgiftslagen (2000:980), som avser arbete som utförts under ramtiden. Tillgodoräkningsbara förmåner fastställs enligt det nu gällande regelverket. Dessa regler ska även användas om en sökande fått ersättning från arbetsgivare som finansierats med särskilt anställningsstöd, fått avgångsvederlag eller har bisyssla. Reglerna kan även tillämpas om det finns skäl att anta att de ger ett mer förmånligt utfall för den enskilde. Har arbetsgivarav-

⁹⁵ Dock *avstyrker* LO kommitténs förslag till inkomstbegrepp eftersom ersättningsgrundande inkomst (EGI) föreslås bestå av avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen (2000:980), vad som kan antas utgöra avgiftspliktig inkomst avseende egenavgifter enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980), och ersättning eller förmån från systemen för social trygghet i de fall då detta anges särskilt i lag (avsnitt 7.2). Se vidare i avsnittet *LO avstyrker kommitténs förslag till gemensamt inkomstbegrepp i social- och arbetslöshetsförsäkringarna*.

gifter betalats för förmåner som inte avser specifik arbetstid, inkluderas sådana förmåner som utgivits under ramtiden (avsnitt 7.6.4).

- Dagsförtjänsten ska vara 1/260 av den ersättningsgrundande inkomsten (avsnitt 7.6.6).
- Ett inkomstvillkor ska införas som huvudvillkor. Rätt till ersättning vid arbetslöshet har enligt ett sådant villkor en sökande som under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde haft avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap Socialavgiftslagen (2000:980), i minst sex månader och som uppgår till exempelvis minst 20 procent av ett prisbasbelopp. Om inkomstvillkoret inte uppfylls, kan kvalifikationsvillkoret uppfyllas med arbetsvillkoret. Kvalifikationsvillkoret kan också prövas mot arbetsvillkoret och den ramtid som följer av det, om det finns anledning att anta att det ger en högre ersättning (avsnitt 7.7.1).
- De regler som rör normalarbetstid ska tas bort och ersättas med regler som ger liknande försäkringsutfall men baseras på inkomstuppgifter (avsnitt 7.7.2).
- Den ersättningsgrundande inkomsten är summan av avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap Socialavgiftslagen (2000:980) som utgivits under ramtiden samt, under vissa förutsättningar, socialförsäkringsersättningar. Ramtiden är de tolv senaste månaderna det finns tillgängliga e-inkomstuppgifter (avsnitt 7.7.3).
- För den som inte uppfyllt ett inkomstvillkor fastställs ramtid enligt det nu gällande regelverket. Den ersättningsgrundande inkomsten är avgiftspliktig ersättning som ligger till grund för inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap Socialavgiftslagen (2000:980), som avser arbete som utförts under ramtiden. Socialförsäkringsersättningar är tillgodoräkningsbara under samma förutsättningar som enligt nuvarande regelverk. Dessa regler ska även användas om en sökande fått ersättning från arbetsgivare som finansierats med särskilt anställningsstöd, fått avgångsvederlag eller har bisyssla. Reglerna kan även tillämpas om det finns anledning att anta att det ger ett mer förmånligt utfall för den enskilde. Har arbetsgivaravgifter betalats för förmåner som inte avser specifik arbetstid inkluderas sådana förmåner som utgivits under ramtiden (avsnitt 7.7.4).
- Den sökandes ersättningsgrundande inkomst ska ligga till grund för beräkning av ersättning enligt grundförsäkringen och att dagpenningen ska motsvara 40 procent av den sökandes dagsförtjänst (avsnitt 7.7.5).
- Bestämmelsen om lägsta belopp för dagpenning tas bort då den inte har någon praktisk betydelse (avsnitt 7.7.6).
- Antalet ersatta dagar till en person som söker deltidsarbete som mest ska motsvara personens arbetsutbud. Antalet ersatta dagar per vecka till en person som utför eller deklarerar deltidsarbete ska beräknas utifrån det uppskattade inkomstbortfallet. Den ersättningsberättigade tiden ska minskas om sökande har hindertid eller reducerat arbetsutbud samt att regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om beräkningen (avsnitt 7.7.7).
- Begränsningen av ersättningsperioden till 300 (450 dagar för förälder till barn under 18 år) ersättningsdagar bör kompletteras med en begränsning i kalendertid. Det innebär att ersättning lämnas endast för dagar som förbrukas

inom fem år, räknat från och med den dag för vilken ersättning först lämnades (avsnitt 20.5).

- Dagens deltidsbegränsning ersätts med en begränsning som innebär att till en person som utför eller deklarerar deltidsarbete lämnas ersättning under sammanlagt längst 60 veckor för varje ersättningsperiod (avsnitt 20.7).

Mot bakgrund av att kommittén inte föreslår ett enhetligt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen *avstyrker* LO även i nuläget nedanstående förslag från kommittén:

- Bestämmelserna i Förvaltningslagen görs tillämpliga på arbetslöshetskassornas verksamhet som avser myndighetsutövning (avsnitt 20.1).
- Det införs en skyldighet enligt lag för arbetslöshetskassans styrelse att se till att arbetslöshetskassan med beaktande av arten och omfattningen av kassans verksamhet har tillräcklig intern kontroll och tillräckliga riskhanteringssystem. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen ska ordnas (avsnitt 20.2).
- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i lag att föreskriva om informationssäkerhet för arbetslöshetskassor (avsnitt 20.3).
- Statens arbete med att säkerställa en likformig tillämpning inom arbetslöshetsförsäkringen kan stärkas genom att en myndighet beslutar allmänna råd eller lämnar besked i konkreta tolkningsfrågor på ansökan av arbetslöshetskassor (tolkningsbesked). Ett sätt att säkerställa effektiv inrapportering till myndigheten i ett tidigt skede kan vara att arbetslöshetskassor åläggs en rapporteringsskyldighet, som dock måste utformas så att den inte blir onödigt betungande. Regeringen bör ta ställning till valet av lösning, organisatorisk hemvist för en myndighetsfunktion och följdkonsekvenser i olika avseenden. Kommittén anser dock att lösningar som bygger på tolkningsbesked är särskilt intressant att belysa (avsnitt 20.4).

LOs syn på ett urval av kommitténs bedömningar

Kommittén gör i kapitel 4, 19, 21 och 22 vissa bedömningar som inte i andra kapitel leder till konkreta förslag. LO vill kommentera de som är principiellt viktiga för att värna och förbättra arbetslöshetsförsäkringen och försäkringsmodellen, något som är nära sammanflätat. LO hade hyst hopp om att bedömningarna i avsnitt 4.5.5 och 19.2 tydligare skulle ha avspeglat sig i frågor som är centrala för att stärka hållbarheten som helhet (Gent-systemet).

LO tänker närmast på dels det som enligt kommittén handlar om ”utvecklingsmöjligheter” för administrationen av den allmänna grundförsäkringen, a-kassornas uppdrag samt studerande i arbetslöshetsförsäkringen, dels det som handlar om taket i arbetslöshetsförsäkringen, om förbättrade kvalificeringsvillkor eller inte samt medlemsavgifterna till a-kassorna.

LO utvecklar nedan sin syn på dessa kommittébedömningar med utgångspunkt i att en delvis frivillig försäkringslösning inte kan vara tillräckligt effektiv om med-

lemsavgifter, villkor och ersättningar sammantaget gör att försäkringen upplevs som oattraktiv. Det leder till att många arbetstagare lämnas oförsäkrade eller begränsat försäkrade vid arbetslöshet. Det är ohållbart.

LO anser att höjt tak för högsta ersättning är nödvändigt för en hållbar försäkringsmodell

Den kraftiga urholkningen av inkomstbortfallsskyddet i arbetslöshetsförsäkringen har lett fram till en situation där försäkringsskyddet har differentierats mellan arbetstagare som har olika arbetslöshetsrisker och därmed olika förmåga att bära privatfinansierade försäkringslösningar. Det undergräver försäkringsmodellen bland annat för att tilliten och legitimiteten sjunker när ersättningen blir mycket låg för många försäkrade likväl som att det, i sin tur, underminerar betalningsviljan till en gemensamt finansierad arbetslöshetsförsäkring som inte ger ett tillräckligt försäkringsskydd. Till det kan läggas att försäkringens funktion som automatisk stabilisator urholkas.

Kommittén gör bedömningen (avsnitt 19.9) att ”möjligheten att teckna kompletterande försäkringar mot arbetslöshet är ett värdefullt inslag i det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet”. LO anser att det är ohållbart med ett så lågt tak för högsta ersättning som har växt fram perioden 2002 till 2015.

För att återupprätta arbetslöshetsförsäkringens legitimitet måste de allra flesta arbetstagare kunna räkna med få ett gott inkomstskydd vid arbetslöshet. För att en bred majoritet ska omfattas behöver taket för ersättningen höjas kraftigt och indexeras med löneutvecklingen. Det senare för att försäkringens värde inte ska urholkas på nytt.

LOs syn om att minst 70 procent av arbetstagarna ska kunna försäkra sina löner till 80 procents ersättningsnivå under hela arbetslöshetsperioden samt att det ska införas ett förhöjt tak för högsta försäkrade lön de första 100 arbetslösa dagarna, som innebär att 80 procent av lönerna i ekonomin är försäkrade till 80 procents ersättningsnivå, handlar om att göra försäkringsmodellen hållbar.

Ett steg i den riktningen tas med de takhöjningar som genomförs den 7 september 2015, men dessa är inte tillräckliga för långsiktig hållbarhet. Det beror på att högsta försäkrade lön de första 100 dagarna i ersättningsperioden motsvarar den 35e procentillönen för heltids- och deltidsarbetande respektive att högsta försäkrade lön därefter endast motsvarar 19e procentillönen.

Det är både hållbart och rationellt att arbetslösa som tidigare har haft en hög lön under en tid får begränsa sitt arbetssökande till de högre lönelägena. Efter en tid, vilket även ligger i linje med kommitténs förslag om att återinföra 100-dagarsregeln (avsnitt 20.6), är det dock rimligt att krav ställs på att arbetssökandet vidgas. LO förordar alltså att detta också understryks genom att taket för högsta ersättningen sänks, från 80e till 70e procentillönen. När det handlar om dessa taknivåer innebär det att det görs utan att ge avkall på försäkrades behov av inkomsttrygghet.

Att väga taket för högsta ersättning mot lönenivåerna på arbetsmarknaden är således inte samma sak som att försöka inskräpa vikten av arbetssökande genom att sänka ersättningen för alla efter en tid, vilket är liktydigt med att straffa arbetslösa för att de inte har fått jobb inom en viss tid. Det tar LO avstånd ifrån och anser att ersättningsnivån i den frivilliga försäkringen ska vara 80 procent av lönen under hela arbetslöshetsperioden.⁹⁶ LOs uppfattning är vidare att den som uppfyller försäkringens villkor och krav, men som inte har lyckats få ett arbete innan ersättningsperioden är slut, måste erbjudas alternativ som inte innebär sänkt ersättning (jmf kommitténs bedömning i avsnitt 19.5.2).⁹⁷

För en hållbar försäkringsmodell är det LOs uppfattning att generös ersättningsnivå ska kombineras med väl avvägda krav på arbetslösa och ett legitimt kontrollsystem samt resurser till aktiv arbetsmarknadspolitik. Goda möjligheter till omställning skapas i arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken tillsammans.

LO delar i viss mån kommitténs bedömning (avsnitt 19.5.3) om att principen för en framtida indexering av taket i arbetslöshetsförsäkringen bör vara densamma som i socialförsäkringen och att taknivåerna kan vara olika i de båda försäkringarna. LO delar dock inte kommitténs bedömning att takindexeringar ska ske i relation till prisbasbeloppet utan till löneutvecklingen i ekonomin: Prisbildningen på arbete är en annan sak än prisbildningen på konsumtionsvaror. Därmed ska lönebildningen och -utvecklingen vara utgångspunkten för indexering i trygghetsförsäkringarna.

LO anser att en lägre tröskel för att kvalificera sig är centralt för en hållbar försäkringsmodell

Kommittén gör bedömningen (avsnitt 19.3) att ”det ökande antalet oförsäkrade arbetslösa är ett problem” men menar ändå att en sänkt tröskel för att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen riskerar att göra att ”villkoren i försäkringen kan bli alltför generösa”.

Det är ett stort och ökande problem att allt fler arbetstagare riskerar att inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen på grund av alltför höga krav på förankring i arbete. Det riskerar att göra försäkringsmodellen ohållbar.

⁹⁶ De särregler vad gäller ersättning för arbetslösa upp till 24 år bör också snarast tas bort. Unga vuxna kvalificerar sig till arbetslöshetsförsäkringen på samma villkor som vuxna och omfattas av samma krav och kontroll.

⁹⁷ I avsnitt 19.4 diskuterar kommittén för- och nackdelar med en konjunkturanpassad arbetslöshetsförsäkring, men kommer i slutänden fram till en bedömning att detta inte möter behoven på svensk arbetsmarknad. LO saknar helt ett försäkringsperspektiv i denna diskussion. För LO är det främsta skälet för att avvisa en konjunkturanpassad arbetslöshetsförsäkring att den inte lever upp till de försäkrades behov av förutsebarhet. Det vill säga den som blir arbetslös och gör allt som hen kan för att få ett arbete i enlighet med arbetslöshetsförsäkringens krav, behöver känna till vilken ersättning som hen får oavsett hur många andra som är arbetslösa samtidigt.

Att sänka tröskeln till arbetslöshetsförsäkringen genom uppmjukade kvalificeringsvillkor gör inte att ersättningen blir för generös. Det hänger samman med att arbetslöshetsersättning baseras på det arbete och den lön som har gått förlorat.

Det ”enda” det gör är att fler arbetstagare kan räkna med försäkringsskydd i relation till det tidigare arbetet. Det är mot den bakgrunden som LOs uppfattning att kravet på förankring i arbetet (genom arbetsvillkoret) för att kvalificera sig bör sänkas till (minst) 40 timmars arbete per månad i sex månader av tolv samt att arbetslöshetsersättningen kan baseras på sex månaders arbete, vilket lyfts fram i avsnittet *Ett förenklat och förbättrat regelverk för alla där principen är förankring i arbete*.

Ett enkelt exempel visar att LOs förslag gör att den som uppfyller arbetsvillkoret och medlemsvillkoret (ett års medlemskap i en a-kassa) kan räkna med en modest men, i förhållande till det förlorade arbetet, relevant arbetslöshetsersättning.

Utgångspunkten är att individen har arbetat 40 timmar per månad i sex månader av tolv. Timlönen har varit 150 kronor. Den genomsnittliga arbetstiden (normalarbetstiden) motsvarar då 40 timmar och den ersättningsgrundande inkomsten (normalinkomsten) motsvarar 6 000 kronor per månad. Arbetslöshetsersättningen, som motsvarar 80 procent av normalinkomsten, blir högst 4 800 kronor per månad eller 218 kronor per dag.

LO anser att en sänkt tröskel till arbetslöshetsförsäkringen är rationell och effektiv politik eftersom det förutom att möjliggöra för fler arbetstagare att få ett relevant försäkringsskydd, även skulle innebära att fler arbetslösa omfattades av arbetslöshetsförsäkringens krav- och kontrollsystem likväl som den aktiva arbetsmarknadspolitik.

LO anser att låga och likvärdiga medlemsavgifter till a-kassorna är bärande för en hållbar försäkringsmodell

De kraftiga medlemsavgiftshöjningarna till flertalet a-kassor från och med 2007, genom de så kallade arbetslöshetsavgifterna, gjorde att ett stort antal arbetstagare lämnade eller avstod medlemskap i a-kassorna. Medlemsraset började redan i slutet av 2006, men ägde framför allt rum under 2007 och 2008. Det innebar att antalet medlemmar i a-kassorna som andel av arbetskraften sjönk med drygt tio procentenheter, till cirka 70 procent, på två år. Det påverkade även den fackliga organisationsgraden, som drogs med ned i fallet. Från 2014 har den del av medlemsavgifterna till a-kassorna som baserades på andelen arbetslösa medlemmar återigen avskaffats, och medlemsantalet i de a-kassor som drabbades hårt av höjda medlemsavgifter har börjat vända uppåt igen.

Låga och likvärdiga medlemsavgifter till a-kassorna är grundläggande för att den frivilliga försäkringen ska ses som prisvärd. Hur medlemsavgifterna utformas är därmed avgörande för om försäkringsmodellen blir hållbar eller ej. Det är problematiskt om både individer med små arbetslöshetsrisker och individer med höga risker väljer bort försäkringsskydd.

LO välkomnar bedömningarna i avsnitt 19.8 och 19.8.1 där det framgår att kommittén är överens om att storleken på avgiftsuttaget från arbetslöshetskassornas medlemmar inte bör förändras väsentligt i förhållande till i dag respektive att medlemsavgifter till a-kassorna inte bör vara beroende av arbetslösheten bland medlemmarna. Det är en pusselbit för att stärka försäkringsmodellen. Det är dock lika viktigt, vilket framkommit ovan, med hög ersättning och bättre kvalificeringsvillkor.

LO anser att en sammanhållen administration är bärande för en hållbar försäkringsmodell

I avsnitt 21.2.1 gör kommittén bedömningen att det skulle kunna övervägas att en statlig myndighet administrerar den allmänna grundförsäkringen. Detta i kombination med en möjlighet för den statliga myndigheten att genom avtal för en viss bestämd tid överlämna till en arbetslöshetskassa att administrera grundförsäkringen för sina medlemmar samt att det till myndigheten skulle kunna knytas ett partsammansatt råd, som kan få i uppdrag att administrera aktivitetsstödet.

Enligt LOs mening riskerar en utveckling i den riktningen att urholka försäkringsmodellen för arbetslöshetsförsäkringen. Det är en styrka att grundförsäkringen och den frivilliga försäkringen hålls samman vad gäller administrationen (handläggningen). Det är också en styrka med ett sammanhållet krav- och kontrollsystem där Arbetsförmedlingen, som statens myndighet, har sina ansvarsområden och åtaganden och a-kassorna har sina.

LO anser att det utifrån krav om rättssäkerhet, likhet inför lagen och likvärdig behandling vore dåligt med en dubbel beslutsstruktur för krav och kontroll inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet, särskilt mot bakgrund av att sanktionerna i allt väsentligt har harmoniserats. Det vore inte bra att den statliga myndigheten både ställer krav och kontrollerar efterlevnaden av dessa eller att samma kontroll av efterlevnaden av kraven delas upp på två myndighetsutövande organ (statens myndighet och a-kassorna).

För LO är det centralt att Arbetsförmedlingen och a-kassorna renodlas som kontrollinstanser framför att Arbetsförmedlingen och a-kassorna ges delvis samma funktioner. Arbetsförmedlingens kontroll bör vara att underrätta a-kassorna vid misstanke om att en arbetssökande med a-kasseersättning eller aktivitetsstöd inte står till arbetsmarknadens förfogande. Kontroll i form av utredningar och beslut om a-kasseersättning eller aktivitetsstöd bör a-kassorna ansvara för. För rättssäkerheten är det att föredra att två tydliga kontrollinstanser konsekvent tillämpar regelverket, det vill säga att Arbetsförmedlingen observerar och följer upp medan a-kassorna bedömer och utreder.

LO håller dock med om att hanteringen av aktivitetsstödet behöver effektiviseras. Det skulle dock enklast ske genom att utbetalningen av aktivitetsstödet flyttades från Försäkringskassan till a-kassorna. Grunden för det ligger i att a-kassorna redan idag gör prövningen av om arbetssökande har rätt till ersättning och beräknar dagpenningen, som även ligger till grund för aktivitetsstödet.

I SOs underlagspromemoria till den parlamentariska socialförsäkringskommittén konstateras dels att hanteringen av aktivitetsstöd länge har varit besvärlig på grund av att det är många aktörer inblandade (Arbetsförmedlingen, a-kassorna och Försäkringskassan), dels att det från 2007 har blivit mer komplicerat. Det senare beror på att dagar med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd sedan dess ska samordnas vad gäller nedtrappningen av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen.

LO anser att ett studerandevillkor bör vara en kompletterande princip för kvalificering till arbetslöshetsförsäkringen

Kommittén är överens om en bedömning (avsnitt 22.2.2) att det enda som kan försäkras i arbetslöshetsförsäkringen är arbete. LO anser, vilket framkommit redan, att förankring i arbete ska vara huvudprincip för att kvalificera till arbetslöshetsförsäkringen, men att en kompletterande princip som innebär att studier på en viss nivå kan ligga till grund för ersättning från grundförsäkringen är relevant. Det har även funnits ett studerandevillkor i arbetslöshetsförsäkringen mellan 1974 och 2007. Perioden från 2007 är att betrakta som undantag, inte som regel.

Den principiella grunden för varför det är motiverat med ett studerandevillkor i arbetslöshetsförsäkringen är att den som studerar gör en insats för att förbättra sin position på arbetsmarknaden. Precis som att försäkringsskydd vid arbetslöshet gör det mer lönsamt att arbeta, bör det vara lönsamt att utbilda sig. En del av det bör handla om att kunna kvalificera sig till och ha ett grundläggande försäkringsskydd vid övergången mellan studier och arbete.

LOs uppfattning är att ett studerandevillkor bör (åter-) införas och utformas som en parallell till arbetsvillkoret och därmed ställa krav på avslutade studier på gymnasie- och eftergymnasial nivå samt svenska för invandrare.

LOs bedömning är vidare att merparten av nytilträdande till arbetsmarknaden då omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Att endast inkludera dem som *avslutat* studier gör att det ställs krav på att den enskilde har ansträngt sig för att förbättra sina möjligheter att få arbete. Det handlar främst om att värna försäkringens legitimitet.⁹⁸

Det bör noteras att många nytilträdande är välutbildade och har en relativt kort och okomplicerad väg mellan avslutade studier och det första arbetet. När det inte är så är det viktigt att rymmas inom arbetslöshetsförsäkringen genom generella regler. Risken är annars att det leder till särlösningar som urholkar sammanhållna trygghetsförsäkringar.

Att fler nytilträdande omfattas av arbetslöshetsförsäkringen ger också den viktiga kopplingen till den aktiva arbetsmarknadspolitiken som dels kan bidra till match-

⁹⁸ ”Vem” som ska stå för ett eventuellt inkomstskydd för studerande som drabbas av arbetslöshet under terminsuppehåll *innan* studier är avslutade har lyfts fram som problematiskt. LOs uppfattning är att det inte är rimligt att arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken som bär den problematiken. För LO ligger det närmare till hands att lösningar söks inom ramen för studiemedelssystemet och utbildningspolitiken.

ningskvalitet genom stöd utifrån individuella behov, dels gör att försäkringens krav- och kontrollsystem gäller.

Trots att kommittén bedömer frågan om försörjning mellan studier och arbete som viktig förordas att ett så kallat matchningslån utreds vidare (avsnitt 22.2.2). LO anser att det är en orimlig princip att somliga arbetslösa ska låna sig till ett visst inkomstskydd. Den principiella utgångspunkten i arbetslöshetsförsäkringen bör vara en kompletterande princip till huvudprincipen om förankring i arbete, det vill säga ett väl utformat studerandevillkor.

LO anser att det finns tveksamheter förknippade med den danska försäkringsmodellen

I avsnitt 21.2.2 framkommer att ”kommittén inte vill utesluta att arbetslöshetskassornas verksamhet i en framtid skulle kunna utvidgas till att omfatta även administration av olika former av kompletterande ersättningar vid arbetslöshet. En modell som kan övervägas för framtiden är att arbetslöshetskassor ges möjlighet att bedriva verksamhet som underlättar för deras medlemmar att få arbete”.

Den huvudsakliga frågeställning som borde stå i centrum avseende denna bedömning är snarast vad (ytterligare) privatisering av arbetsmarknadspolitiken kan komma att innebära utifrån perspektiv som klass och kön, outsiders och insiders.

Även om kommittén inte är tydlig med det så verkar förebilden för bedömningen vara den danska modellen där a-kassorna har ett delvis annat uppdrag än vad som gäller i Sverige. Det redogörs inte för utvärderingar av det danska systemet som skulle ha kunnat användas för att analysera relevansen av kommitténs bedömning i denna del närmare.

LO förordar en sammanhållen statlig aktiv arbetsmarknadspolitik som utvecklas och förbättras så att alla arbetslösa utifrån individuella behov ska kunna få relevant stöd för omställning. En väl fungerande nationell och sammanhållen arbetsförmedling är ett nav i det.

Därtill bör frågan resas hur en utveckling som riskerar att förstärka branschomställning kontra omställning på arbetsmarknaden kan inverka på (yrkes-) rörlighet och matchningseffektivitet i en ekonomi som är i kontinuerlig omvandling.

LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Karl-Petter Thorwaldsson

Kjell Rautio

Renée Andersson

Ulrika Vedin