



ENHET
Enheten för Valfärd, Utbildning och
Arbetsmarknadspolitik
HANDLÄGGARE
Kjell Rautio

DATUM
2021-11-26

ERT DATUM
2021-12-22

DIARIENUMMER
20210355

ER REFERENS
S2021/05920

Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över remiss ang Promemoria Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga

LO väljer att inledningsvis i kort sammanfattning lämna synpunkter på förslagen i promemorian. Därefter ges mer detaljerade synpunkter och bedömningar rörande de konkreta förslagen.

LOs synpunkter på huvudförslag i promemorian i kort sammanfattning

LO har i sitt remissyttrande över utredningen En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) lämnat mer detaljerade synpunkter på fler delar av det regelverk och den lagstiftning som rör sjukersättningen och det som i samhällsdebatten brukar kallas ”trygghetspension”. Dessa bedömningar och synpunkter, exempelvis rörande ett mer flexibelt regelverk och ett nytt varaktighetskriterium, är viktiga att få på plats för att ”trygghetspensionen” ska fungera på ett bra sätt.

LO väljer dock här att fokusera på de förslag som förs fram i den aktuella promemorian. Dessa synpunkter kan kort sammanfattas i punktform:

- LO välkomnar förslaget om att införa en generösare prövning av arbetsförmågan för äldre försäkrade, det som i samhällsdebatten ibland benämns ”trygghetspension”. I relation till dagens lagstiftning bedöms förslaget vara ett viktigt steg i rätt riktning mot en tryggare och rimligare sjukförsäkring. LO anser dock att fler steg behöver övervägas för att öka tryggheten för äldre försäkrade, exempelvis genom att den som uppnått 60 år får sin arbetsförmåga prövad mot arbete hos ordinarie arbetsgivare.
- LO tillstyrker förslaget om att rätten till sjuk- och aktivitetsersättning ska bedömas mot samma arbetsmarknadsbegrepp som gäller för rätten till sjukpenning.
- LOs samlade bedömning är att med de aktuella förslagen tas viktiga reformsteg i riktning mot en tryggare sjukförsäkring, men LO anser

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

samtidigt att det krävs ytterligare förändringar för att uppfylla den grundläggande socialförsäkringsprincipen om att den försäkrade ska vara försäkrad i befintligt skick.

- LO tillstyrker förslaget om ikraftträdande och framhåller att det är viktigt att de aktuella förslagen införs skyndsamt på grund av att allt för många som uppnått en hög ålder vid en långvarig sjukdom i dag fattigörs.

Vikten av att vara ”försäkrad i befintligt skick”

En viktig utgångspunkt för LO i sjukförsäkringsfrågan är principen om att den enskilde ska vara försäkrad i befintligt skick. Anna Hedborg har i sin arbetsförmågeutredning (SOU 2009:89) kortfattat och enkelt definierat denna grundläggande socialförsäkringsprincip: *”Man kan i den allmänna försäkringen sägas vara försäkrad ’i befintligt skick’, det vill säga att bedömningen görs av den person man är och inte i förhållande till en ’normal’ person eller i än mindre grad till en särskilt socialt eller kompetensmässigt gynnad person. Att någon hänsyn tas till vem man faktiskt är och var i livet man befinner sig är en viktig del av försäkringens själva grundidé.”*¹

Att vara försäkrad i befintligt skick innehåller således två delar:

- Att vara försäkrad utifrån vem man är (*utbildning och bosättningsförhållanden*).
- Att vara försäkrad utifrån var i livet man befinner sig (*ålder*).

Att ansvarig myndighet ska väga in att individerna har en varierande omställningsförmåga som är beroende av vem man är och var i livet man befinner sig, är en av socialförsäkringens grundidéer ansåg också sjuk- och arbetsskadekommittén (SOU 1995:49): *”Om tillämparen vid sin bedömning nödgas inskränka sig till att bedöma enbart sjukdomens inverkan på arbetsförmågan, utan att rimliga hänsyn även tas till vissa individuella förutsättningar, riskerar betoningen på ’social’ i ordet socialförsäkring att helt försvinna.”*²

Detta är en grundläggande socialförsäkringsprincip som tidigare gällt i hela sjukförsäkringen, men som alliansregeringen avskaffade 2008 i såväl sjukpenningen som i sjukersättningen. Försäkringskassan kunde alltså före 2008 exempelvis väga in den försäkrades ålder, utbildning, bosättningsförhållanden och tidigare verksamhet när rätten till både sjukersättning och sjukpenning prövades.

¹ Se SOU 2009:89, s. 118.

² SOU 1995:49, s. 79.

I och med att ”rehabiliteringskedjan” infördes år 2008 blev sjukförsäkringen mer medicinskt renodlad³ och den typ av hänsyn till individuellt varierande omställningsförmåga som kunde göras tidigare avskaffades. Samtidigt infördes också en prövning av arbetsförmågan mot vad som i praktiken är en fiktiv arbetsmarknad med teoretiska arbeten (se införandet av begreppet ”reguljär arbetsmarknad”). LO har ända från början varit kritisk till dessa förändringar som var bärande delar i det systemskifte som skedde i sjukförsäkringen 2008.⁴ För LO har det bland annat handlat om att sjukförsäkringen inte bara bör utgå ifrån ett realistiskt arbetsmarknadsbegrepp utan även ifrån ett verklighetsanknutet individbegrepp.⁵

Att samtliga försäkrade fullt ut ska vara försäkrade i befintligt skick är något som LO anser bör gälla för både sjukpenningen och sjuk- och aktivitetsersättningen. Detta är dock något som varken den aktuella utredningen (SOU 2021:69) eller den utredning rörande sjukpenningen som leddes av Claes Jansson (SOU 2020:6), på grund av liknande begränsningar i respektive utredningsdirektiv, kunnat leva upp till. Även om dessa två utredningar fört fram förslag som innebär att steg tas i rätt riktning finns således en hel del kvar att göra för att uppfylla LOs krav på att samtliga försäkrade ska vara försäkrade i befintligt skick.

LOs mer detaljerade synpunkter ang. förslaget om generösare regler för äldre försäkrade (”trygghetspension”) samt nytt arbetsmarknadsbegrepp

LO är positiv till utredningens förslag om att vid prövning av rätten till sjukersättning ska bedömningen av den försäkrades arbetsförmåga göras i förhållande till samma arbetsmarknadsbegrepp som används vid prövning av rätt till sjukpenning.⁶ LO delar utredningens analys och bedömning och anser att en sådan förändring innebär en rimligare och mer rättssäker bedömning av rätten till sjukersättning.

LO välkomnar även förslaget om att införa en generösare prövning av arbetsförmågan för äldre försäkrade. I relation till dagens lagstiftning

³ Se exempelvis Johnson, B. (2010), *Kampen om sjukfrånvaron*.

⁴ För en mer detaljerad kritik se rapporterna *Framtidens sjukförsäkring – en rymligare arbetsmarknad och en rimligare försäkring* (LO, 2013), *Feltänt och felgjort – en vitbok om sjukförsäkringen* (LO, 2014), *Sjukförsäkringen behöver repareras – en kort sjukförsäkringsanalys från LO* (LO, 2018) och *Trygga välfärden - LOs program för en jämlik välfärd* (LO, 2018).

⁵ Se Artikel i UNT (29 mars 2012), ”Återupprätta sjukförsäkringen!” av Kjell Rautio och Claes Jansson.

⁶ Enligt proposition 2020/21:171 Angiven yrkesgrupp – åtgärder för en begriplig sjukförsäkring ska det innebära ”prövning av arbetsförmågan mot förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade”.

bedöms förslaget vara ett viktigt steg i rätt riktning. Allt för länge har allt för många som drabbats av sjukdom efter att ha slitit ett långt arbetsliv fattiggjorts innan pensionsåldern uppnåtts och därefter förts till den kategori som i media ofta benämns som ”fattigpensionärer”. Detta är ovärdigt ett modernt välfärdsland.

LO anser dock att fler steg än de som nu förs fram behöver övervägas för att öka tryggheten för äldre försäkrade, exempelvis så att den som uppnått 60 år får sin arbetsförmåga prövad mot ordinarie arbetsgivare. Det finns flera skäl till detta:

- Det omställningskrav på de långtidssjuka som utredningens förslag innebär kan leda till att anställningskontraktet bryts för många av dem som i dag har partiell sjukersättning och/eller endast kan arbeta deltid.⁷ Det innebär alltså att dessa i en relativt hög ålder (riktåldern för inkomstgrundad ålderspension) kan tvingas söka annat arbete hos Arbetsförmedlingen. Samtidigt varnar Arbetsförmedlingen för att pandemin skapat fler äldre långtidsarbetslösa och vi kan se en åldersdiskriminering i arbetslivet.⁸
- Att, så som LO föreslagit i utredningens referensgrupp, sätta en fast gräns vid 60 år när arbetsförmågan hos den försäkrade ska prövas mot det ordinarie arbetet, ger arbetsgivaren starkare incitament att förebygga ohälsa, anpassa arbetsplatsen utifrån den enskildes förutsättningar och underlätta återgången i arbete. Detta skulle, så som LO bedömer det, befrämja smidigare lösningar på den försäkrades arbetsplats. På så sätt kan fler äldre försäkrade på ett bättre sätt ta vara på sin restarbetsförmåga.
- En fast åldersgräns vid 60 år, för när en generösare prövning av rätten till sjukersättning ska göras, är även motiverad utifrån att möjligheterna att beviljas CSN-stöd upphör då.⁹ Det är rimligt att omställningskrav föregås av möjligheter till omställningsstöd. Detta gäller i synnerhet för LO-förbundens medlemmar som har en högre sjukdomsrisk, lägre utbildningsnivå och därmed ofta en lägre omställningsförmåga än genomsnittet. Risken är uppenbar att allt för högt ställda omställningskrav leder till att gruppen äldre med långvarig sjukdom i bagaget ställs sist i kön på Arbetsförmedlingen.

⁷ Se mer detaljerad och fördjupad analys av gruppen med partiell arbetsförmåga och partiell sjukersättning i Claes Janssons utredning (SOU 2020:6), där Jansson lyfter fram vikten av att Försäkringskassan i betydligt större utsträckning än i dag borde bevilja sjukersättning på deltid/halvtid för att bättre ta till vara på den restarbetsförmåga som ofta finns hos dem som slitit ett långt yrkesliv och drabbats av sjukdom som nedsätter arbetsförmågan.

⁸ Se pressmeddelande från Arbetsförmedlingen 2021-05-12, ”*Värdefull kompetens hos äldre ratas*”.

⁹ Från och med 1 oktober 2021 höjdes åldersgränsen för hur högt upp i åldrarna man kan beviljas studiestöd från CSN från 56 år till 60 år, se Prop. 2020/21:122.

Både utifrån ett samhällsekonomiskt och ett individuellt perspektiv är det lätt att se nackdelarna med en sådan ordning.

Inte minst med hänsyn taget till ovanstående aspekter anser LO att det finns goda skäl att fortlöpande följa upp de lagstiftningsförändringar som nu föreslås, så att dessa fungerar ändamålsenligt. Sammantaget gör LO ändå bedömningen att förslagen är mycket angelägna och i relation till dagens lagstiftning tas viktiga reformsteg i rätt riktning. Genomförs förslagen i promemorian stärks sjukförsäkringens legitimitet och fler som slitit ett långt arbetsliv får ett mer fullgott försäkringsskydd vid långvarig sjukdom.

LOs sammantagna slutsats – förslagen i promemorian ökar jämställdheten och jämlikheten

LOs sammantagna bedömning är att de förslag som promemorian för fram är såväl väl underbyggda som angelägna. Även om LO på några angivna punkter vill gå längre än det aktuella förslaget är bedömningen att förslagen ökar tryggheten för landets löntagare och därmed också stärker sjukförsäkringens legitimitet. Förslagen har en tydlig jämställdhets- och jämlikhetsprofil eftersom de åtgärder som förs fram i störst utsträckning kommer att gynna dem som har fysiskt och psykisk pressande arbeten, det vill säga LO-förbundens kvinnliga medlemmar.

LO gör bedömningen att de konsekvensanalyser av förslagen, som görs i SOU 2021:69, är såväl robusta som välgrundade. De ökade utgifter som förslagen leder till är väl investerade medel för att öka tilltron till såväl sjukförsäkringen som välfärdsstaten.

Ett trygghetssystem som inte levererar trygghet har sparat ur. Med de förslag som nu läggs på regeringens bord tas äntligen reformsteg i rätt riktning. Det är LOs förhoppning att vi nu ser början på en reformoffensiv för att stärka tryggheten för långvarigt sjuka och äldre löntagare. Detta är nödvändigt för att kunna bryta den utveckling vi sett de senaste decennierna, med en snabbt ökande social och ekonomisk ojämlikhet.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Susanna Gideonsson

Kjell Rautio
Handläggare