

2017-08-28

Socialdepartementet

Mikael Dubois
Utredare
mikael.dubois@tco.se

Samlad kunskap – stärkt handläggning, SOU 2017:25

TCO har getts tillfälle att svara på slutbetänkandet från Utredningen om en ny jämställd och försäkring vid arbetsskada, *Samlad kunskap – stärkt handläggning* (SOU 2017:25). Yttrandet följer betänkandets disposition.

TCOs ställningstaganden

*7.4.1 Konsensusdokument för arbetsskadeförsäkringen9
Överväganden rörande stöd för bedömning och beslut i ärenden om
arbetsskada*

10.7.1 Forskning om kvinnors arbetsmiljö

TCO ställer sig positivt till utredningens förslag att expertgrupper tar fram konsensusdokument om kunskapsläget med relevans för arbetsskadeförsäkringen inom olika besvärsmråden och att detta arbete leds av Socialstyrelsen i samråd med Försäkringskassan och arbetsmarknadens parter (s. 129). Att komma fram till en gemensam syn på kunskapsläget med relevans för arbetsskadeförsäkringen inom olika besvärsmråden främjar transparenta, enhetliga och rättssäkra bedömningar inom arbetsskadeförsäkringen. TCO vill också framhålla betydelsen av att, såsom utredningen påpekar (s. 133), konsensusdokumentens innehåll ska motsvara beviskraven inom arbetsskadeförsäkringen och inte begränsas till samband med hög grad av vetenskaplig evidens. Då det ofta saknas vetenskaplig kunskap kring samband inom kvinnodominerade arbeten möjliggör detta att kunskap om dessa slags arbeten med relevans för försäkring ändå kan omfattas av konsensusdokumenten. TCO vill också framhålla betydelsen av att de expertgrupper som tar fram konsensusdokumenten samråder med arbetsmarknadens parter för att identifiera relevanta besvärsmråden, men också för att ge underlag till expertgruppernas arbete.

TCO vill också i detta sammanhang lyfta fram att olika former av psykisk ohälsa, som i många fall är orsakad av sociala och organisatoriska faktorer i arbetslivet, är den främsta sjukskrivningsorsaken för tjänstemän. Många av TCO-förbundens medlemmar har dock erfarenheten att anmälda besvär orsakade av sociala och organisatoriska faktorer ifrågasätts och förminskas. Därför bör det också bildas en expertgrupp med expertis på sociala och organisatoriska riskfaktorer. Särskilt fokus bör riktas på hur en hög kvalitet kan nås i utredningar kring exponering för dessa faktorer inom olika yrkesområden. Man bör även ta hänsyn till att människor reagerar olika på exponering av riskfaktorer för att säkerställa att de som omfattas av försäkringen verkligen är försäkrade i "befintligt skick".

Vidare anser TCO att det är lämpligt att Socialstyrelsen får uppgiften att administrera och förvalta konsensusdokumentet. På så sätt betonas och säkerställs dokumentets fristående och självständighet från tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen. Av samma skäl anser TCO att Försäkringskassan är mindre lämpad att få uppgiften.

TCO ställer sig också positiv till utredningens förslag att Försäkringskassan ges i uppdrag att ta fram vägledande kunskapsbaserat stöd för bedömning av arbetsskada (s. 179). TCO vill dock understryka att, såsom utredningen också lyfter fram (s. 188), sådana stöd inte får vara rättsligt normerande utan just ett stöd i individuella bedömningar i enskilda fall. TCO ser det som centralt att slå vakt om det generella arbetsskadebegreppet, och att de kunskapsbaserade stöden inte får innebära att skador med diagnoser som inte finns upptagna i bedömningsstöden slentrianmässigt avvisas eller blir föremål för en mer restriktiv bedömning.

De försäkrade kan även exponeras för flera olika skadliga faktorer på sina arbeten, där dessa faktorer kombinerat leder till arbetsskada. I sådana fall kanske det inte finns kunskapsbaserade stöd som omfattar kombinationer av skadliga faktorer, varför det är mycket viktigt att de kunskapsbaserade stöden, som troligen främst kommer behandla olika skadliga faktorer enskilt, inte blir rättsligt normerande eller förtar den individuella prövningen. Det är också av yttersta vikt att bedömningsstödet utformas på ett sådant sätt att det inte läses fast vid en specifik exponeringstid för att en exponering ska anses vara skadlig. I bedömningsstödet bör tydligt anges att principen om befintligt skick ska beaktas.

TCO ställer sig också bakom utredningens förslag avseende forskning kring arbetsskadeförsäkringen, med särskild tonvikt på hur arbetsmiljö påverkar hälsa och välbefinnande inom kvinnodominerade sektorer (s. 216). Som TCO i tidigare sammanhang har lyft fram finns det ett behov av forskning på samband mellan arbete och hälsa/ohälsa inom kvinnodominerade sektorer.

11.7 Överväganden och förslag om förbättrad utredning

11.7.3 Satsning på information till de försäkrade och fördjupat samarbete mellan personliga handläggare och arbetsskadeutredare

TCO ställer sig positiv till utredningens förslag att Försäkringskassan ges en skyldighet att inhämta läkarutlåtande om grundkraven i 41 kap. 2 § SFB om det inte är obehövt genom ändring av förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkringen och statligt personskadeskydd (FASP), och att Försäkringskassan förtydligar hur information om arbetsskadeförsäkringen ska ges inom handlägningsprocessen. Såsom Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) visar i sin granskning av hur Försäkringskassan utreder varaktighetskravet inom arbetsskadeförsäkringen, är dessa utredningar vid avslag i många fall bristfälliga eller saknas helt, detta trots att Försäkringskassan har ett utredningsansvar¹. Utredningens förslag innebär förhoppningsvis att Försäkringskassan får de underlag som behövs för att bedöma varaktighetskriteriet och att fler som blir sjuka av sitt arbete får rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Det är också viktigt att den enskilde läkaren får klart för sig vilka grundkraven är, det vill säga att det handlar om att göra en prognos om att inkomstförmågan kommer att vara fortsatt nedsatt under minst ett år framåt och att inkomstförmågan ska vara nedsatt med minst en femtondel. Exempelvis är det TCO-förbundet Unionens erfarenhet att det för många läkare inte är tydligt vad som gäller i detta avseende.

TCO ser även positivt på att Försäkringskassan förtydligar hur information om arbetsskadeförsäkringen ska ges under handlägningsprocessen. I dag gör försäkrade rättsförluster genom att de många gånger inte vet att de kan söka livränta till exempel vid ett byte till ett lägre betalt arbete på grund av en arbetsskada.

¹ ISF – Kravet på varaktighet vid arbets-skadelivränta, Rapport 2015:14

TCO har länge argumenterat för en fast tidpunkt för prövning av arbetsskada för att undvika att de försäkrade gör rättsförluster vid arbetsskada och för att tydliggöra kostnaderna för arbetsrelaterad ohälsa. Denna tidpunkt kan exempelvis infalla vid dag 180 i sjukperioden då många sjukskrivna får sin arbetsförmåga prövad mot arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Utredningen ser dock i huvudsak två svårigheter med en fast prövningstidpunkt för anmäld arbetsskada.

En första svårighet som utredningen ser är att det efter 180 dagar är svårt att göra en prognos hur förvärvsförmågan kommer att utvecklas det kommande året. Utredningen lyfter fram att det inte går att säga i sjuttio procent av de sjukskrivningsfall som pågått i ett år om varaktighetskriteriet är uppfyllt. TCO anser dock att även om det i många fall kan vara svårt att avgöra om varaktighetskriteriet är uppfyllt är det inte i sig ett skäl att avstå från att pröva anmälda arbetsskador. Utredningens förslag att Försäkringskassan ges en skyldighet att efterfråga underlag för att bedöma varaktigheten vid misstänkt arbetsskada kan leda till bättre underlag och att fler bedöms uppfylla varaktighetskriteriet. Det kan också antas att även om det inte går att avgöra vid dag 180 huruvida varaktighetskriteriet är uppfyllt, kan en prövning av detta leda till att det går att avgöra när en sådan prövning skulle vara mer påkallad. En fast tidpunkt för prövning av anmälda arbetsskador innebär också att risken att en arbetsskada inte prövas på grund av förbiseende från handläggares eller den försäkrades sida kan undvikas.

TCO vill också i detta sammanhang framhålla att det vid vissa diagnoser kan vara svårt för en läkare att uttala sig om varaktigheten av arbetsoförmågan. Detta gäller i synnerhet vid psykiska diagnoser som exempelvis utmattningssyndrom. Dagens varaktighetsrekvisit om ett år innebär att försäkrade med bland annat psykiska diagnoser har mycket svårt att uppfylla varaktighetsrekvisitet och de fräntas därmed möjligheten att komma in i försäkringen. För att värna om försäkringens legitimitet och undvika att fler försäkrade gör rättsförluster vill TCO se att frågan om en ändring av varaktighetsrekvisitet utreds vidare. En variant som övervägs i utredningen, och som enligt TCO ligger närmast till hands, är att fortsättningsvis låta varaktighetsrekvisitet vara framåtsyftande men ändra detta till att vara 6 månader istället för 12 månader. En sådan ändring skulle sannolikt innebära att försäkrade med bland annat psykiska diagnoser har lättare att komma in i försäkringen. Vid många diagnoser, däribland psykiska, kan det vara svårt att göra en

framåtsyftande prognos om ett år, medan sex månader får anses vara en rimligare tidsperiod för en sådan prognos.

Den andra svårigheten som utredningen ser för en fast tidpunkt för prövning av arbetsskada är att en prövningstidpunkt som är kopplad till dag 180 i en sjukperiod missar de som drabbas av arbetsskada och gör en inkomstförlust utan att vara sjukskrivna. TCO anser att i dessa fall kan tidpunkten för prövotiden sättas till en viss tid efter att arbetsskadan har anmälts, eller en viss tid efter att den försäkrade har lidit en inkomstförlust på grund av anmäld arbetsskada. Även i dessa fall kan en prövning av varaktighetskriteriet vid en viss tidpunkt leda till en ökad klarhet kring när en ytterligare prövning lämpligen görs.

Sammantaget finner inte TCO utredningens invändningar mot en fast prövningstidpunkt övertygande. Införandet av en fast tidpunkt för prövning av anmäld arbetsskada menar TCO skulle leda till att risken minskar för att de som drabbas av arbetsskada gör en rättsförlust. I synnerhet om en fast tidpunkt för prövning av arbetsskada kombineras med den föreslagna förändringen av varaktighetskriteriet inom arbetsskadeförsäkringen.

12.3 Överväganden och förslag om en ny arbetsskadeersättning – rehabiliteringspenning vid arbetsskada

TCO ställer sig i huvudsak positivt till utredningens förslag om införandet av en ny förmån, rehabiliteringspenning vid arbetsskada, som lämnas till försäkrad som genomgår arbetslivsinriktad rehabilitering på grund av arbetsskada och samtidigt uppbär rehabiliteringspenning enligt 31 kap. SFB. Förmånen föreslås kunna lämnas under 12 månader inom en treårsperiod och ersättningen ska som mest kunna uppgå till den försäkrades SGI. Vid prövning av rätt till den föreslagna förmånen ställs inga krav på att nedsättningen av arbetsförmågan är minst ett år (inget varaktighetskrav).

För att få rätt till rehabiliteringspenning vid arbetsskada krävs att den försäkrade har fått rätt till den allmänna rehabiliteringspenningen. I dagsläget är det dock relativt få som får ersättning i form av rehabiliteringspenning. TCO vill därför understryka det som utredningen också påpekar, att en förutsättning för att rehabiliteringspenning vid arbetsskada ska fungera i praktiken är att Försäkringskassan utreder och prövar arbetsskadeärenden

snabbare än i dag och att samarbetet mellan de sjukskrivnas personliga handläggare och de som utreder arbetsskador förstärks. TCO hade också gärna sett att ersättning vid arbetsskada skulle kunna ges även till försäkrade som genomgår medicinsk rehabilitering och samtidigt uppbär förebyggande sjukpenning. Denna ersättningsform används för att en försäkrad ska kunna bibehålla arbetsförmåga och förebygga långvarig arbetsoförmåga. Ersättningsformen skulle alltså kunna öka drivkrafterna att vara kvar i arbete trots en arbetsskada.

Det kan också konstateras att de som skulle få den föreslagna ersättningen samtidigt genomgår rehabiliteringskedjan med dess tidsgränser för prövning av arbetsförmåga. För många kommer detta att innebära att de riskerar att förlora rätt till ersättning vid dag 180 i sjukperioden, såvida inte särskilda skäl kan tillämpas. Särskilda skäl är dock ofta svårt att tillämpa när det gäller arbetsrelaterad psykisk ohälsa, vilket i många fall är det som ligger bakom tjänstemännens sjukskrivningar. TCO anser att om den föreslagna förmånen införs måste en uppföljning ske där det utvärderas i vilken utsträckning förmånen fyller sitt syfte att ersätta de som drabbas av arbetsskada och att förhindra rättsförluster.

En sådan uppföljning kan föranleda ytterligare förändringar för att säkerställa att de som förmånen riktas mot har en reell möjlighet att få rätt till förmånen. Exempelvis skulle arbetsskada kunna falla under de så kallade särskilda skäl som finns i 27 kap. 46-49§§ SFB. Då skulle en arbetsskadad person som uppbär den nya förmånen inte behöva prövas mot resten av arbetsmarknaden under rehabilitering med rehabiliteringspenning.

15.4 Förslag om ny beteckning och lydelse – förtydligad systematisk funktion och syfte

TCO ser mycket positivt på utredningens förslag om ändrade skrivningar av undantagsbestämmelserna i 39 kap. 5 § SFB. TCO instämmer också utredningens påpekanden när det gäller hur undantagsbestämmelserna har tillämpats, och utredningens resonemang kring hur dessa bestämmelser borde tillämpas i den praktiska handläggningen av arbetsskadeärenden.

TCO välkomnar att det i utredningen ges klara exempel på hur undantagssituationerna ska tillämpas och när dessa inte är

tillämpliga. Detta minskar risken för slentrianmässiga bedömningar. Dock saknar TCO exempel på när grunden "liknande förhållanden" är tillämplig. TCOs uppfattning är att denna grund bör användas mycket restriktivt och att den inte får fungera som en "slasktratt", vilket skulle förta det avsedda förtydligandet.

17 Överväganden och förslag - arbetsskadeskyddet vid smitta

TCO välkomnar utredningens förslag att det generella arbetsskadebegreppet inom arbetsskadeförsäkringen blir gällande även för smittsamma sjukdomar och att nuvarande system med personkretsar slopas (s. 361). Att begränsa möjligheten till att få smitta godkänd som arbetsskada till vissa personkretsar är orimligt i ett arbetsliv där allt fler i sina kontakter inom arbetet utsätts för risken att få smittor, detta i takt med en allmän ökad rörlighet i samhället och därmed också ökad risk för exponering för smitta. Det är orimligt att exempelvis en förskolelärare som drabbas av en smitta inte kan få denna godkänd som arbetsskada endast på grund av att denne haft "fel" slags arbete.

18.6 Överväganden och förslag om indexeringsreglerna för livränta

TCO ser positivt på utredningens förslag att arbetsskadelivräntan ska beräknas efter inkomstindex istället för dagens mix av inkomst- och prisindex (s. 388). Framförallt är detta ett viktigt steg för att slå vakt om arbetsskadeförsäkringen som en standardförsäkring som håller den som drabbas av arbetsskada ekonomiskt skadelös så långt det är möjligt. Arbetsskadelivränta är en ersättning som ska vara i nivå med den inkomst den försäkrade hade haft om hen inte hade drabbats av arbetsskadan.

TCO vill i detta sammanhang även föreslå att om det relativa löneläget i ett visst yrke ökar mer än i samhället i stort bör det finnas en möjlighet för den försäkrade att få en ny prövning av underlaget för arbetsskadelivräntan. En sådan möjlighet säkerställer att den som drabbats av en arbetsskada och som fått en nedsatt förmåga att skaffa sig en inkomst genom arbete i möjligaste mån får en inkomstutveckling som följer inkomstutvecklingen inom den försäkrades yrke och som denne troligen skulle ha haft om det inte hade varit för arbetsskadan.

TCO vill även se en höjning av taket inom arbetsskadeförsäkringen till 10 prisbasbelopp. Utredningen diskuterar detta förslag, men kommer fram till att en sådan reform skulle vara alltför kostsam och dessutom inte få stora konsekvenser för den enskilde då de flesta omfattas av kollektivavtalade tilläggsförsäkringar vid arbetsskada (s. 387). Men vad gäller kostnaderna skulle en höjning av taket inom den allmänna arbetsskadeförsäkring för dem som omfattas av kollektivavtalade försäkringar rimligen innebära att inbetalningarna till den allmänna arbetsskadeförsäkringen ökade samtidigt som inbetalningarna till den kollektivavtalade försäkringen i motsvarande mån minskade. Det är oklart om utredningen i sin beräkning av kostnaderna för en höjning av taket har tagit hänsyn till detta.

Vad gäller att en höjning av taket i den allmänna arbetsskadeförsäkringen skulle få liten effekt då de flesta omfattas av kollektivavtalade försäkringar kan det inledningsvis konstateras att inte alla på arbetsmarknaden omfattas av kollektivavtal. Inom privat sektor omfattas en klart lägre andel av tjänstemännen (80 procent) än av arbetarna (95 procent) av kollektivavtal.² Lägst är i allmänhet anslutningen bland små företag inom privata tjänstenärings, dit bland andra IT-sektorn hör. Därtill står förvärvsarbetande utan anställning, såsom egenföretagare, utanför kollektivavtalade lösningar. För de som står utanför de kollektivavtalade försäkringarna skulle en höjning av taket få stor betydelse.

Det kan också konstateras att de kollektivavtalade försäkringarna ger olika skydd vid olycksfall och arbetssjukdom, och även olika skydd inom olika sektorer av arbetsmarknaden. För privatanställda tjänstemän som drabbas av arbetssjukdom täcker TFA endast inkomstbortfall över 7,5 prisbasbelopp om skadan kvarstår efter 180 dagar och är godkänd av Försäkringskassan som arbetsskada eller finns upptagen på ILO-förteckningen, och om skadan har orsakats genom vållande. Detsamma gäller för färdolycksfall där varken TFA eller TFA-KL ersätter för inkomstbortfall. Om ett trafikförsäkrat fordon är inblandat går det söka ersättning därifrån.

För de som inte omfattas av villkoren i de kollektivavtalade försäkringarna skulle en höjning av taket inom arbetsskadeförsäkringen få stor betydelse för de som beviljas ersättning från försäkringen. En höjning av taket skulle även innebära en förstärkning av de allmänna systemens legitimitet, vilket också är en förutsättning för att få även dem med inkomster över dagens tak på 7,5 prisbasbelopp att betala in till den allmänna

².Medlingsinstitutet: Avtalsrörelsen och lönebildningen år 2015

arbetsskadeförsäkringen. TCO vill i detta sammanhang också framhålla att de kollektivavtalade försäkringarna är ett komplement till den allmänna försäkringen. En förutsättning för parterna att avtala om kompletterande försäkringar är att de allmänna systemen ger ett rimligt försäkringsskydd. Av dessa skäl anser TCO att en höjning av taket inom arbetsskadeförsäkringen borde utredas vidare.

19.5 Överväganden och förslag om förbättrad handläggning

TCO välkomnar utredningens förslag att IFS ges i uppdrag att göra en jämställdhetsanalys av Försäkringskassans handläggning av arbetsskadeförsäkringen. TCO vill understryka vikten av en jämställd arbetsskadeförsäkring där män och kvinnor som skadats i sitt arbete har lika förutsättningar att få ersättning från arbetsskadeförsäkringen. I detta ingår även att män och kvinnor behandlas lika vid Försäkringskassans handläggning och sambandsbedömningar.

TCO vill också framhålla att det är av stort intresse att ISF särskilt studerar hur Försäkringskassan vid sambandsbedömningen väger in principen om befintligt skick och konkurrerande faktorer liksom tillämpningen av undantagsbestämmelsen vid psykisk arbetsskada. TCO-förbundens erfarenhet är att det främst är här olikheterna i bedömningen mellan könen sker.

Eva Nordmark
Ordförande

Mikael Dubois
Utredare