

Socialförsäkringsutskottets betänkande

1978/79:4

med anledning av motion om utbetalningen av sjukpenning m. m.

Motionen

I motionen 1977/78:1492 av Yvonne Hedvall (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av nuvarande bestämmelser för försäkringskassornas administration av sjukpenning m. m. i syfte att underlätta kassapersonalens arbete.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från riksförsäkringsverket, Försäkringskassaförbundet och Försäkringsanställdas förbund. Riksförsäkringsverket har i sin tur inhämtat yttrande från samtliga försäkringskassor samt berett Försäkringsanställdas förbund tillfälle att yttra sig till verket. Försäkringskassaförbundet har inhämtat yttranden från de allmänna försäkringskassorna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Blekinge, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Västerbottens och Norrbottens län samrat från Malmöhus, Malmö, Bohuslän och Göteborgs allmänna försäkringskassor.

Gällande bestämmelser

Enligt 3 kap. 4 § lagen om allmän försäkring (AFL) beräknas sjukpenningens belopp för dag och utgör då nittio procent av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med trehundrasextiofem. Någon bestämmelse om sättet för utbetalning av sjukpenning finns inte intagen i AFL. Enligt 20 kap. 16 § samma lag meddelas de närmare föreskrifter, som är erforderliga för tillämpningen av lagen, av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av riksförsäkringsverket.

Med stöd av sistnämnda lagrum har verket bemyndigats att utfärda tillämpningsföreskrifter till AFL. Verket har inte utfärdat någon föreskrift som begränsar utbetalningstillfällena av sjukpenning eller föräldrapenning. Däremot finns i dåvarande riksförsäkringsanstaltens cirkulär den 30 december 1954 en föreskrift om att sjukhjälp och moderskapshjälp skall betalas ut för varje vecka om inte annat överenskommits.

Remissyttrandena

Riksförsäkringsverket framhåller i sitt remissyttrande att utbetalningar för perioder understigande en vecka har ökat på senare tid och samtidigt lett till krav från en snabbt växande grupp av försäkrade om daglig utbetalning av

sjukpenning. Försäkringskassorna har inte ansett sig kunna avvisa dessa krav och arbetet har på grund härav blivit alltmer betungande särskilt för kassapersonalen på större orter. Stockholms läns allmänna försäkringskassa begärde av denna anledning i slutet av år 1976 att verket skulle utfärda föreskrifter, som innebar att sjukpenning skulle betalas ut högst var 7:e dag om inte särskilda skäl motiverade tätare utbetalning. Verket har i mars i år förelagt försäkringskassorna tre alternativ till begränsning av utbetalningstillfällena och begärt deras synpunkter i frågan. Samtliga alternativ bygger på utbetalning en gång i veckan. Enligt alternativ 1 skulle regeln vara undantagslös, medan undantag skulle kunna göras enligt alternativ 2 när den försäkrades sjukdom förorsakade särskilda kostnader för läkarbesök, resor och läkemedel och enligt alternativ 3 om särskilda skäl förelåg för utbetalning oftare än en gång per vecka. Verkets förfrågan har resulterat i att ungefär hälften av försäkringskassorna – tillsammans omfattande ca två tredjedelar av befolkningen – i valet mellan de tre alternativen förordat alternativ 1, medan övriga försäkringskassor utom en förordat alternativ 3.

Riksförsäkringsverket anför vidare att det för sin del funnit övervägande skäl tala för en regel som innebär att sjukpenning skall betalas ut en gång i veckan utan möjlighet till undantag (alternativ 1), och att verket överväger att utfärda en sådan föreskrift för samtliga försäkringskassor förutsatt att inte bärande skäl anförs däremot vid förhandlingar enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Verket påpekar att ordningen för utbetalning av sjukpenning är en så väsentlig punkt i en obligatorisk försäkring att de försäkrade bör behandlas lika oavsett bosättningsort och anför som skäl för sitt ståndpunktstagande i övrigt bl. a. följande.

Eftersom sjukförsäkringen bygger på inkomstbortfallsprincipen skall sjukpenningen främst ersätta den normala lönen. Det är mera sällan löneutbetalning sker oftare än en gång i veckan. En ordning med dag-för-dag-utbetalning av sjukpenning står synbarligen inte i god överensstämmelse härmed.

I den allmänna debatten har t. o. m. uttalats farhågor för att möjligheten till snabb sjukersättning skulle kunna utnyttjas i stället för förskott på lön eller privata handlån och därigenom påverka sjukskrivningsfrekvensen. Något utredningsmaterial som bestyrker sådana farhågor föreligger dock veterligt inte. Försäkringskassan i Uppsala län har undersökt ett antal dag-för-dag-utbetalningar. Kassen har funnit att de som dagligen hämtar sjukpenning huvudsakligen är ogifta och fransskilda män. Dessutom har kassen noterat att införsel i sjukpenning förekommer i onormalt stor omfattning i dessa ärenden.

Givetvis finns försäkrade som har behov av tätare utbetalning än en gång i veckan. I många fall torde emellertid dessa även behöva hjälp av mer kurativt inriktat slag. Stödbehovet borde då provas och tillgodoses i sin helhet inom socialvårdens ram. Det bör påpekas att försäkringskassorna inte har personal utbildad för kurativa uppgifter. Det finns heller ingen anledning att i försäkringskassorna åstadkomma någon form av dubblering av personal hos den primärkommunala socialvården.

Bl. a. från Försäkringsanställdas förbunds sida har särskilt framhållits, att

många av dem som begär sjukpenning mer än en gång per vecka kan antas ha rätt till socialhjälp. Därvid har påpekats att en begränsningsregel sannolikt skulle medföra att antalet fullmakter för socialvården att lyfta sjukpenning skulle öka. Det totala mérarbetet härmed torde enligt verkets bedömning ändå bli helt marginellt i förhållande till de administrativa vinster kassorna skulle göra till följd av minskat antal utbetalningar. Det kan t. ex. påpekas att Stockholms socialförvaltning redan ställt sig bakom ett avskaffande av dag-för-dag-utbetalning av sjukpenning.

Verket erinrar slutligen om att – med undantag för sjuk- och föräldrapenning enligt AFL – författningsbestämmelser finns för alla dagersättningar och liknande bidrag inom verkets område och att inte någon av dessa bestämmelser innebär en dag-för-dag-utbetalning.

Med hänvisning till att någon hänvändelse från riksdagen till regeringen inte erfordras i ärendet avstyrker verket bifall till motionen.

Även *Försäkringskasseförbundet* avstyrker bifall till motionen med hänvisning till att frågan om en begränsning av sjukpenningutbetalningarna f. n. prövas av riksförsäkringsverket i samråd med försäkringskassorna. Förbundet framhåller att skäl kan anföras både för och emot en reglering av utbetalningen till högst en gång i veckan. Sålunda har å ena sidan den ökade frekvensen av dag-för-dag-utbetalningar visat sig medföra betydande problem i en del försäkringskassor beroende på att en stor del av utbetalningarna görs till personer med missbruksproblem. En sådan utbetalningsform är även administrativt betungande och ökar riskerna för felaktig utbetalning. Å andra sidan har vissa av de försäkringskassor som förbundet hört motsatt sig en begränsning av utbetalningarna inte bara därför att kassornas service till allmänheten skulle försämrats utan också för att detta kan antas föra med sig att problemen skulle överflyttas från försäkringskassorna till socialbyråerna.

Förbundet anser att problemen med dag-för-dag-utbetalningar framför allt i storstäderna är så stora att någon form av begränsning av utbetalningarna måste komma till stånd. Däremot finner förbundet det diskutabelt om sådana kassor som inte anser sig ha problem också måste ändra sitt utbetalningssystem. Förbundet föreslår därför att de försäkringskassor som så önskar under en försöksperiod skall få övergå till ett system med utbetalning av sjukpenning högst en gång per vecka varefter en jämförelse bör göras mellan de båda systemen från service- och administrativ synpunkt.

Försäkringsanställdas förbund avstyrker likaledes bifall till motionen. Förbundet pekar i sitt remissyttrande på de nackdelar en begränsad utbetalning medför i form av försämrad service till allmänheten och en överflyttning av problemen till socialvården. Förbundet anser att det vore olyckligt med en anvisning om utbetalning av sjukpenning högst en dag i veckan mot bakgrunden av att många av de försäkrade som begär sjukpenning mer än en gång per vecka kan antas ha rätt till socialhjälp och antalet fullmakter från socialvården därför sannolikt skulle öka. Förbundet anför i anslutning härtill bl. a.

Förbundet anser det därför inte rimligt att kassorna skall undandra sig ansvaret för att på kontoren utbetala sjukpenning m. m. oftare än en gång i veckan till den som har rätt till ersättning. För att nedbringa antalet sådana fall bör dock alla tänkbara resurser ställas till samhällets förfogande så att insatserna väsentligt kan ökas för de människor som är utslagna, missbrukare och andra med anpassningsproblem. Ökade informationsinsatser kan säkert också bidra till att begränsa korttidsutbetalningarna.

Med anledning av att flera avdelningar oroats över mängden av dag-för-dag-utbetalningar främst i vissa storstadsområden förordar förbundet dock att ett system med begränsning av utbetalning till en dag i veckan bör prövas under en försökstid vid försäkringskassorna i Stockholms och Uppsala län. Avdelningarna i dessa län har nämligen ansett att den arbetskraft som frigörs genom en begränsning av utbetalningarna kan användas till förbättrad handläggning och ökade insatser ur rehabiliteringssynpunkt m. m.

Utskottet

Frågan hur ofta sjuk- eller föräldrapenning kan utbetalas regleras inte i AFL utan i särskilda tillämpningsföreskrifter till denna lag. Enligt ett bemyndigande från regeringen ankommer det på riksförsäkringsverket att utfärda sådana föreskrifter. Verket har hittills inte företagit någon ändring i den föreskrift som före tillkomsten av AFL utfärdades av dåvarande riksförsäkringsanstalten och som innebär att sjuk- eller föräldrapenning skall betalas ut för varje vecka om inte annat överenskommits.

Bakgrunden till motionen är att allt fler försäkrade särskilt i storstadsområdena besöker försäkringskassorna dagligen för att få sin sjukpenning kontant utbetald. Följden härav har blivit inte bara en ökad administration utan också vissa problem i samband med utbetalningarna.

Motionären anser att en bestämmelse, som innebär att det måste förflyta viss tid, t. ex. en vecka, mellan utbetalningstillfällena skulle kunna underlätta arbetet på försäkringskassorna. Hon hemställer därför att riksdagen hos regeringen begär en översyn av nuvarande bestämmelser för försäkringskassornas administration av sjukpenning m. m.

Av riksförsäkringsverkets yttrande i ärendet framgår att verket – om inte vid MBL-förhandlingar med personalorganisationerna bärande skäl anförs mot en sådan ordning – överväger att utfärda en föreskrift att sjuk- och föräldrapenning skall utbetalas högst en gång i veckan. Verket har diskuterat såväl möjligheterna till undantag från en sådan regel som frågan om regeln bör tillämpas endast vid sådana försäkringskassor, där problemen med täta utbetalningstillfällen är särskilt stora. Verket har emellertid stannat för att en generell bestämmelse om veckoutbetalning utan möjlighet till undantag bättre än den hittills tillämpade ordningen överensstämmer med vad som gäller inte bara i fråga om löneutbetalningar utan också i fråga om utbetalningar av andra sociala förmåner inom verkets område än de nu aktuella.

Verket har också ansett att arbetet för de anställda på försäkringskassorna skulle underlättas om de kan hänvisa till en generell regel som inte ger utrymme för någon diskussion om hur ofta sjuk- och föräldrapenning skall kunna betalas ut.

Från personalorganisationens, Försäkringsanställdas förbund, sida har man motsatt sig en ändring av nuvarande utbetalningsrutiner men föreslagit en försöksverksamhet vid försäkringskassorna i Stockholms och Uppsala län med utbetalning av sjukpenning högst en gång per vecka. Förbundet har framhållit att, mot bakgrunden av det stora sociala ansvar försäkringskassorna fått för medborgarnas trygghet, kraven på effektivitet och rationella lösningar inte får bli avgörande för ett ställningstagande i frågan. Förbundet har också, liksom ett flertal försäkringskassor, uttryckt farhågor för att en begränsning av utbetalningarna från försäkringskassorna kommer att medföra att de försäkrade i stället vänder sig till de socialvårdande organen. Dessa skulle därmed få överta de problem försäkringskassorna har med täta utbetalningar av sjukpenning, samtidigt som försäkringskassorna i stället skulle få en ökad administration genom att det utfärdades fler fullmakter för socialvårdsmyndigheterna att uppbära de försäkrades sjukpenning.

Eftersom det främst är en uppgift för riksförsäkringsverket att utfärda tillämpningsföreskrifter till AFL och verket överväger att utfärda föreskrifter i den fråga som motionären tagit upp anser utskottet i likhet med remissinstanserna att motionen inte bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida. De synpunkter som framförts bl. a. från personalorganisationens sida ger emellertid utskottet anledning att något beröra gränsdragningen mellan försäkringskassornas och de socialvårdande myndigheternas uppgifter. Det är i och för sig förståeligt om förbundet känner tveksamhet inför en utbetalningsregel som framstår som en inskränkning i servicen till allmänheten. Samtidigt är det uppenbart att det i mycket hög utsträckning är personer med missbruks- eller andra sociala problem som begagnar sig av den nuvarande möjligheten att få sin sjukpenning utbetald dagligen. En konsekvens av en regel om utbetalning av sjukpenning endast en gång per vecka kan naturligtvis bli att en försäkrad som har anspråk på tätare utbetalningar vänder sig till socialvårdens organ. En sådan utveckling får emellertid samtidigt den följden, att den hjälpsökande då kan få – förutom tillfällig ekonomisk hjälp – även den kurativa hjälp och vård som vederbörande kan vara i behov av. Försäkringskassorna däremot har, såsom riksförsäkringsverket understrukit, inte personal utbildad för sådana uppgifter.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1977/78:1492.

Stockholm den 24 oktober 1978

På socialförsäkringsutskottets vägnar
SVEN ASPLING

Närvarande: Sven Aspling (s), Per-Eric Ringaby (m), Gillis Augustsson (s), Arne Magnusson (c), Helge Karlsson (s), Britta Bergström (fp), Maj Pehrsson (c), Eric Marcusson (s), Allan Åkerlind (m), Börje Nilsson (s), Gösta Andersson (c), Ralf Lindström (s), Barbro Engman-Nordin (s), Yvonne Hedvall (m) och Sven Johansson* (c).

*Ej närvarande vid betänkandets justering.