



UNIVERSITY OF GOTHENBURG

Gothenburg University Publications

Social otrygghet som värde - Den nya incitamentsbaserade sjukförsäkringen

This is an author produced version of a paper published in:

Tidsskrift for Rettsvitenskap (ISSN: 0040-7143)

Citation for the published paper:

Stendahl, S. (2015) "Social otrygghet som värde - Den nya incitamentsbaserade sjukförsäkringen". Tidsskrift for Rettsvitenskap(03-04), pp. 296-332.

Downloaded from: <http://gup.ub.gu.se/publication/223500>

Notice: This paper has been peer reviewed but does not include the final publisher proof-corrections or pagination. When citing this work, please refer to the original publication.

Social otrygghet som värde - Den nya incitamentsbaserade sjukförsäkringen

Sara Stendahl

Tidsskrift for Rettsvitenskap, 2015, 03-04, 296-332.

https://www.idunn.no/tfr/2015/03-04/social_otrygghet_som_vrde_den_nya_incitamentbaserade_sju

SOCIAL OTRYGGHET SOM VÄRDE – DEN NYA INCITAMENTBASERADE SJUKFÖRSÄKRINGEN

Om inkomstbortfall, skyddad position, normativa grundmönster och rättens nivåer

SAMMANFATTNING

Allmänhetens förtroende för Försäkringskassan rasar och frågan är varför?¹ Studien bygger på tesen att om det går att iakttä en rörelse i utformningen av socialförsäkringens principiella utgångspunkter, så kan detta vara en möjlig förklaring till förtroendekrisen. Viktiga teoretiska och metodologiska utgångspunkter finns i Kaarlo Tuoris teori om kritisk rättspositivism och Anna Christensens arbete om normativa grundmönster. Inom den bredare välfärdsstatliga forskningen har man försökt förklara en utveckling i välfärdspolitiken som fört med sig starka inslag av ekonomisering, risktransformering och individualisering. En ambition i detta arbete är att undersöka om en studie av rättsregler kan identifiera motsvarande rörelser i det som Tuori kallar för rättskultur eller rättens djupstruktur eller skiften i det rättsliga fältet som Christensen benämnde den sociala dimensionen. I studien analyseras styrkan i inkomstbortfallsprincipen och skyddet av etablerad position genom en undersökning av förändringar i den svenska sjukförsäkringen mellan åren 2002 och 2012. En slutsats är att den normativa grunden för sjukförsäkringen har förskjutits bort från skyddet av etablerad position i riktning mot en marknadsfunktionell logik med starka inslag av styrning genom ekonomiska incitament. Kan detta skifte förklara förtroenderaset? Något sådant går inte att föra i bevis. Det finns dock oklarheter i sjukförsäkringens normativa fundament som skulle kunna motivera en misstro mot socialförsäkringssystemet.

1. Introduktion

Det övergripande syftet med detta arbete är att undersöka om det senaste decenniets förändringar i sjukförsäkringen varit av sådan karaktär att de påverkat försäkringsskyddet på ett mer grundläggande eller principiellt plan. Om reformerna inneburit att försäkringsskyddet på ett fundamentalt sätt ändrat karaktär skulle det kunna vara en delförklaring till ett sjunkande förtroende för Försäkringskassan.²

Inom den bredare välfärdsstatliga forskningen har man under en längre tid analyserat ett skifte i välfärdspolitiken som i många länder påbörjades under åren runt 1980-1990 och som inneburit en förändring i synen på välfärdsstatens förutsättningar.³ Denna forskning har lanserat begrepp som nya sociala risker, social inkludering, den stora riskväxlingen och den sociala investeringsstaten, och därigenom försökt fånga en utveckling med starka inslag av ekonomisering, risktransformering och individualisering. En ambition i föreliggande arbete är att undersöka om det går att genom en studie av rättsregler identifiera motsvarande rörelser som skulle ha kunnat påverka det som Kaarlo Tuori kallar för rättskultur eller rättens djupstruktur och/eller skiften i det rättsliga fältet, vilket Anna Christensen benämnde den sociala dimensionen.⁴

¹ För empiriska belägg som synliggör Försäkringskassans förtroendekris, se Hensing (et al.) 2010 och *Förtroendet för Försäkringskassan*, Socialförsäkringsrapport, 2015:xx, kommande.

² Om hur man kan förstå och studera politiskt förtroende se Norris, 1999 och Norén-Bretzer, 2005.

³ För en bred översikt av forskningsfältet se Zinn, 2013. Jag återkommer till denna forskning i avsnitt 2 nedan.

⁴ Det är i detta sammanhang intressant att notera att Tuori redan 1992 skrev en artikel med rubriken ”Välfärdsstaten, risksamhället och den sociala rätten”. Artikelns huvudfokus är Francois Ewalds bok *L'Etat providence* (Välfärdsstaten) som redan 1986 uttryckligen kopplar ihop diskussionen om välfärdsstatens

I ljuset av den välfärdsstatliga forskningen kan det vara angeläget att från rättsvetenskapligt perspektiv analysera stabiliteten och styrkan hos det skydd för etablerad position som inkomstbortfallsprincipen skulle upprätthålla och undersöka huruvida principen fortfarande utgör ett normativt fundament för den rättsliga regleringen av den svenska socialförsäkringen.

En socialförsäkring⁵ baserad på inkomstbortfallsprincipen ger de försäkrade en ersättning som är relativ i förhållande till inkomsten på en nivå som säkerställer att den enskilde i huvudsak bibehåller sin ekonomiska status.⁶ Principen syftar enligt Anna Christensen till att upprätthålla ett skydd för etablerad position, det vill säga den ger ett äganderättsliknande besittningsskydd till en social position om denna position uppnåtts på ett rättsenligt sätt.⁷ Inom samhällsvetenskaperna presenteras alternativet till inkomstbortfallsprincipen som ett val mellan standardtrygghet och grundtrygghet.⁸ Standardtrygghet skyddas genom inkomstbortfallsprincipen, medan alternativet grundtrygghet karaktäriseras av att den summa som garanteras av staten inte relateras till lön och förmodligen är enhetlig (på samma sätt som till exempel barnbidraget). Som idé kan grundtrygghet ta sig uttryck i form av ett lågt statligt bidrag som kompletteras genom kollektivavtal och privata försäkringslösningar, men grundtrygghet kan också skapas genom olika varianter av statligt garanterad medborgarlön på en nivå som går att leva på.⁹ Sverige har, eller har haft, en socialförsäkring som uttryckligen är grundad på inkomstbortfallsprincipen.

Försäkringskassan, den statliga myndighet som primärt ansvarar för och identifieras med socialförsäkringen, är inne i en förtroendekris. Alarmerande siffror från 2012 pekade på att medborgarnas förtroende sviktat över längre tid och myndigheten utlyste samma år forskningsmedel för att utvärdera orsakerna till detta.¹⁰ Det har pågått en succesiv förändring av sjukförsäkringen sedan tidigt 1990-talet och redan 1997 fanns indikationer på att även om inkomstbortfallsprincipen var orubbad som överordnad princip, så tappade skyddet för etablerad position i styrka och helhetsbilden blev mer komplex.¹¹ I denna studie undersöks vad de fortsatta reformerna (särskilt mellan åren 2002 och 2012) har inneburit för styrkan i skyddet för etablerad position.

Den valda utgångspunkten har sin grund i rättsvetenskapliga teorier, vilka på olika sätt närmar sig rättsordningen som ett uttryck för ett normativt fenomen där rättsliga reformer utspelas på

kris med diskussionen om risksamhället. Ulrich Becks bok *Risksamhället* utkom samma år och Tuoris artikel innehåller en jämförelse mellan de två verken, se Tuori, 1992.

⁵ Med socialförsäkringen avses i detta arbete: sjukförsäkringen (sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning), arbetsskadeförsäkringen, föräldraförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och ålderspensionen. Arbetslöshetsförsäkringen administreras av a-kassorna och ålderspensionen av Pensionsmyndigheten, medan övriga försäkringsgrenar administreras av Försäkringskassan. I studien kommer fokus att ligga på sjukförsäkringen i allmänhet och på rätten till sjukpenning i synnerhet.

⁶ Per Norberg har gjort en historiskt baserad genomgång av inkomstskyddet i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen (1900-2012) där frågan om inkomstbortfallsprincipen och dess uttolkning är central. Norberg konstaterar att sjukförsäkringens ursprung är en mycket stark inkomstbortfallsförsäkring med ett starkt yrkesskydd (s. 175 och 251), som inte ställer krav på den sjuke att leta efter nytt yrke med lägre lön, se Norberg, 2014.

⁷ Christensen, 1996, s. 528. Christensens teori utvecklas vidare i avsnitt 2 nedan.

⁸ Se till exempel Korpi & Palme, 1997 (som dock utökar antalet europeiska socialpolitiska modeller till totalt fem).

⁹ I en svensk kontext har tanken om medborgarlön (grundinkomst, medborgarinkomst m.m.) enbart haft partipolitiskt stöd från Miljöpartiet (om Miljöpartiet, synen på distributiv rättvisa och medborgarlön, se Reinikainen, 2005). Akademiskt finns dock ett betydligt större intresse för idén om bastrygghet, se till exempel Torry, 2013 och Standing, 2011 [2013] eller Jansson, 2003 (den sistnämnda i en svensk kontext).

¹⁰ Se ovan fotnot 1. Utlysning på Försäkringskassans hemsida 2012-10-16: "Försäkringskassan utlyser forskningsmedel till forskning om förtroende för socialförsäkringen och socialförsäkringens administration." Föreliggande rättsvetenskapliga arbete om inkomstbortfallsprincipen ingår som en delstudie i ett mångvetenskapligt projekt där frågan om förtroende utvecklas och fördjupas. De olika delstudierna publiceras separat, övergripande utgångspunkter och slutsatser publiceras i *Förtroendet för Försäkringskassan 1999-2010*, Socialförsäkringsrapport 2015:xx, kommande.

¹¹ Se Norberg, 2014, s. 168 ff. och även Christensen, 1997, s. 78 f.

en yttlig, snabbriktig, regelnivå på olika sätt kan interagera med djupare, trögriktigare, rättsliga nivåer av principer och grundläggande värden. Jag återvänder således till 1990-talets rättsteoretiska diskussion om rättens nivåer. Viktiga teoretiska och metodologiska utgångspunkter finns i klassiska texter som Kaarlo Tuoris teori om en kritisk rättspositivism och i Anna Christensens arbete om normativa grundmönster.¹² Av dessa två får Christensens arbete i viss mån en särställning, eftersom hon explicit tolkade inkomstbortfallsprincipen i socialförsäkringen som ett uttryck för ett mer grundläggande intresse av att skydda etablerad position och sedan använde sig av detta exempel i arbetet med att utforma teorin om normativa grundmönster.¹³

Mot bakgrund av ovanstående har jag ställt följande frågor: Hur konstrueras skyddet av etablerad position genom inkomstbortfallsprincipen i sjukförsäkringen? Har olika reformer mellan 2002 och 2012 berört relevanta rättskonstruktioner, och har de i så fall påverkat principens materiella styrka, det vill säga dess innehåll, utsträckning i tid och räckvidd?

De uppställda frågorna avgränsar undersökningen till sjukförsäkringen, vilken är den gren av socialförsäkringen där skyddet för etablerad position historiskt har varit starkast och där förändringar ofta orsakar en debatt som är starkt förknippad med Försäkringskassan.¹⁴ Den första frågan (se ovan) handlar om hur inkomstbortfallsprincipen, som ett uttryck för skyddet av etablerad position, läggs fast i sjukförsäkringen. Inkomstbortfallsprincipen är inte explicit uttryckt i lag men fastställs och skyddas genom olika rättsliga konstruktioner. Svaret på den första frågan leder fram till den andra och tredje frågan, vilka kräver en jämförelse över tid. Sammantaget är avsikten med studien att svaren på dessa frågor skall ge underlag till en diskussion om det övergripande syftet.

För att synliggöra principens materiella styrka har jag valt en modell som tar sin utgångspunkt i två positioner: positionen att erhålla lön (att vara i arbete) och positionen att erhålla ersättning (att vara sjukskriven). Är skillnaden mellan positionerna liten, tolkar jag detta som att principen utgör ett starkt skydd för etablerad position, är skillnaden stor är skyddet svagt. Åren 2002 och 2012 utgör studiens jämförelsepunkter. Årtalen är valda för att de kan förväntas vara relevanta i relation till det ras i förtroende för Försäkringskassan som påbörjades omkring 2002 och utvecklades kraftigt fram till år 2005 för att sedan, om än i långsammare takt, fortsätta stadigt nedåt fram till åtminstone 2010.¹⁵ Den valda metoden påminner om den som implicit kan utläsas ur Christensens arbete, det vill säga utgångspunkten är kontextuell och öppen, men materialet som studeras är den positiva (lagstiftade) materiella rätten.¹⁶ Jämförelsematerialet utgörs av lagtext. Studien är avgränsad till att studera utvecklingen av ett av de normativa mönster som Christensen lyfte fram som centralt för regleringen av den sociala dimensionen, nämligen skyddet av etablerad position i sjukförsäkringen.

Artikeln är disponerad som följer: Introduktionen består av en inledande presentation av studiens syfte och teoretiska utgångspunkter (1). Den teoretiska inramningen följs upp i avsnitt två genom en fördjupad diskussion om normativa grundmönster, kritisk positivism och sociala risker (2). I det tredje avsnittet diskuteras inkomstbortfallsprincipen som en av flera möjliga sociala skyddskonstruktioner vid inkomstbortfall (3). I det fjärde avsnittet besvaras frågan om hur skyddet av etablerad position genom inkomstbortfallsprincipen konstrueras i sjukförsäkringen (4). I avsnitt fem presenteras resultatet av den jämförande studien om styrkan i skyddet av etablerad position i den svenska sjukförsäkringen åren 2002 och 2012 (5). I slutdiskussionen analyseras resultatet av de rättsliga förändringarna i ljuset av den teoretiska inramningen (6).

¹² Såväl Tuori som Christensen presenterade sina teorier i artiklar på 1990-talet (Christensen, 1996 och Tuori, 1999). Båda har sedan utvecklat sina teorier och publicerat senare arbeten på såväl engelska som svenska, se Christensen, 1997, 1999, 2000, och Tuori 2002, 2013a och 2013b.

¹³ Christensen, 1996 och 1997.

¹⁴ *Förtroendet för Försäkringskassan 1999-2010*, Socialförsäkringsrapport 2015:xx, kommande.

¹⁵ Se ovan fotnot 1.

¹⁶ Christensen, 1997.

2. Normativa mönster, kritisk positivism och sociala risker

Några år efter det att Anna Christensen, år 1996, presenterat sin teori om normativa grundmönster i *Tidskrift för Retsvetenskap* beskrevs den av hennes kollega Ann Numhauser Henning som en ”post-liberal teori om rätten” vars betydelse skulle förstås genom det sätt på vilken den kontrasterade mot såväl den traditionella rättspositivistiska dogmatismen som mot den dominerande liberala rättsteorin.¹⁷ Den traditionella, hägerströmianska rättspositivismen å ena sidan, kom enligt Numhauser Henning till korta när statens maktutövning inte längre enbart kunde vila på formell legitimitet. Den liberala, avreglerande rättsordningen å andra sidan, beskriver hon som främmande för en rättsuppfattning som bejakar ett distributivt, materiellt rättvisebegrepp. Utvecklingen hade sålunda tagit oss fram till en nutida (post-liberal) rättsordning som präglas av normativ mångfald och inre motsättningar. Det är synliggörandet av dynamiken i det komplexa, motstridiga och trögrörliga som är styrkan i Christensens teori om rätten och det som gör den relevant för den nu aktuella studien om inkomstbortfallsprincipen.

Christensen utvecklade sin teori om normativa grundmönster med referens till Hofstadter och genom en kontextuell och empirisk analys av det rättsliga fält hon kallade för den sociala dimensionen (och som utgjordes av regler kring arbete, familj, bostad och social trygghet).¹⁸ En central tanke i Christensens arbete bygger på att det är möjligt att genom en systematisk undersökning av rättsliga normer (regler) identifiera och urskilja underliggande mönster som avspeglar ”moraliska sedvänjor och grundhållningar”.¹⁹ Hennes empiriska undersökning av regler inom den sociala dimensionen leder henne fram till slutsatsen att fältet domineras av tre olika normativa föreställningar (som hon benämner mönster). De tre normativa grundmönster hon lyfter fram är: 1) det marknadsfunktionella, 2) skyddet för etablerad position och 3) rättvis fördelning.²⁰ Hon beskriver dessa mönster som olika poler som, utan att vara hierarkiskt ordnande, utövar dragningskraft på regleringen i den sociala dimensionen. Tuori har beskrivit Christensens teori som en metod för rättsvetaren att genom systematisering skapa ”lokal koherens” i ett annars motsägelsefullt rättsligt kaos.²¹

Grundmönstret ”skydd för etablerad position” handlar om rättsligt skydd för sådant som på ett legitimt sätt hamnat i någons besittning. Ett konservativt skydd av äganderätt i traditionell mening faller under detta grundmönster vilket utsträcker sig till den sociala position som en individ erhållit på ett rättsenligt sätt. Christensen exemplifierar med anställningsskyddet på arbetsrättens område, besittningsskyddet på hyresrättens område och med inkomstbortfallsprincipen på socialförsäkringsrättens område.²² Att det är rimligt att betrakta inkomstbortfallsprincipen som en äganderättskonstruktion har även bekräftats av Vahlne Westerhäll som, med paralleller till äganderätten, beskriver hur inkomstbortfallsprincipen infördes i socialförsäkringen som ett sätt att skydda inkomstpositionen för den som etablerat sig som inkomsttagare.²³

¹⁷ Numhauser-Henning, 1999, s. 95. Även Christensen använde begreppet ”postliberal” för att beskriva teorin om normativa grundmönster, se Christensen, 1999.

¹⁸ Christensen, 1996, s. 525 med ref. till Douglas Hofstadter *Metamagical Themes: Questing for the Essence of Mind and Pattern*, New York: Basic Books, 1985. Angående tillvägagångssättet, metoden, är hon mer explicit i Christensen, 1997, s. 70–72.

¹⁹ Christensen, 1996, s. 527.

²⁰ Det kan noteras att dessa tre mönster har gemensamma drag med andra tredelningar av europeiska välfärdsmodeller, se t.ex. Esping-Andersen, 1990 (liberal, conservative, social democratic) eller, dessförinnan, Titmuss, 1967 (residual, industrial achievement, institutional redistributive).

²¹ Tuori, 2013a, s. 63.

²² Christensen, 1996, s. 528.

²³ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 545. Jämför också utvecklingen i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, där pensionsrättigheter och andra sociala inkomstersättningar skyddats med grund i protokoll 1, art 1 (skyddet för äganderätt) i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Christensens teori om normativa grundmönster korrelerar väl med Kaarlo Tuoris teori om kritisk positivism genom uppdelningen av rättsordningen i nivåer (även om Christensen inte explicit diskuterar nivåer ligger det ändå implicit i teorin genom hennes tillvägagångsätt där materiella regler ordnas med syfte att urskilja grundläggande normativa mönster).²⁴ Likaså kan man finna beröringspunkter mellan Tuori och Christensen genom att deras kunskapsintresse primärt rör rätten som ett normativt fenomen (inte den rättsliga praktiken) och även i det att båda bejakar rättens interna komplexitet och motstridighet. En skillnad är dock att Tuori i denna interna disharmoni ser en möjlighet till en rättsintern kritik (kritisk positivism) medan Christensen är mer intresserad av den problematisering och fördjupade analys av rättens normativitet som mönsterteori möjliggör.²⁵

I Tuoris kritiska positivism är nivåuppdelningen, rätten som normsystem och det kritiska perspektivet centrala teman som fördjupas och utvecklas i hans olika arbeten men som alla finns med redan i den tidiga artikeln från 1999. Den kritiska positivismen bygger på en nivåuppdelning där man i rätten, uppfattad som en normativ rättsordning, kan göra åtskillnad mellan olika rättsliga uttryck genom att använda kategorierna ytnivå, rättskultur och djupstruktur.²⁶ Tuori beskriver djupstrukturen som trögrörlig och stabil, medan de synliga reglerna på ytnivån är mer eller mindre i konstant rörelse.²⁷ Till mellannivån, rättskulturen, hänför Tuori tre olika element: begreppsliga, normativa och metodologiska, och här återfinns generella begrepp och principer som professionen, dvs. juristerna, använder sig av i sin uttolkning av rätten.²⁸ Det är också till denna nivå av rättsordningen som Tuori hänför Christensens normativa mönster.²⁹ Distinktionen mellan nivåerna är viktig eftersom den möjliggör en sortering av det rättsliga materialet och ger grund för en inomrättslig, korrigerande och kritisk analys. Dessutom kan den, i likhet med Christensens teori, göra anspråk på att förklara olika reformers normativa förankring och visa på värdekonflikter samt förklara trögheter, reform-misslyckanden och förtroendekriser. Tuoris teori om kritisk positivism inbegriper en fördjupad problematisering av växelverkan mellan nivåerna och identifierar i samband med detta olika typer av relationer som visar på hur detta samspel kan förstås.³⁰

Flyttar vi vårt fokus en stund från det rättsteoretiska fältet till det samhällsvetenskapliga kan det konstateras att det inom den välfärdsstatliga forskningen sedan 1990-talet och framåt framförts olika teorier som försöker fånga de bärande idéerna i de senaste decenniernas utveckling av det västliga välfärdsstatsprojektet. Det tycks finnas viss samstämmighet i beskrivningarna av välfärdsstatens utveckling där framväxten av kollektiva trygghetssystem under senare delen av 1800-talet kommer som ett svar på industrialism, urbanisering och ökad marknadsekonomi. I efterkrigstidens Europa utvecklas komplexa välfärdsstater som på ett genomgripande sätt påverkar såväl den enskildes livsvillkor som marknadens förutsättningar. Uppbyggnadsskedet bryts i slutet av 1900-talet när ekonomisk oro sammanfaller med växande kritik mot välfärdsstatsprojektet som sådant.

I en artikel av Jens Zinn presenteras denna utveckling inom det socialpolitiska området, och han visar hur begrepp som ”risk”, ”social inkludering” och en ökad betoning på det ”livslånga perspektivet” blir markörer för olika skiften och perspektivförändringar. I Zinns redogörelse vävs den politiska utvecklingen samman med en forskningsöversikt genom vilken man kan följa

²⁴ Se även Tuori som refererar till Christensens normativa grundmönster som en teori om rättens ”sub-surface” nivå, se Tuori, 2013a, s. 53.

²⁵ Se Tuori, 2013a, s. 60 ff. för en jämförelse mellan Tuoris egna tankar om kritisk rättspositivism i relation till hans tolkning av de teorier om rätten som framfördes av David Doublet respektive Anna Christensen.

²⁶ Tuori, 1999.

²⁷ Tuori, 1999, s. 11-12.

²⁸ Tuori, 2013b.

²⁹ Tuori, 2013a.

³⁰ Tuori nämner: sedimentationsförhållandet, konstitutionsförhållandet, konkretiseringsförhållandet, kritikförhållandet, avgränsningsförhållandet och justifikationsförhållandet, se Tuori, 1999, s. 12. För växelverkan mellan nivåerna spelar de rättsliga praktikerna (domarna, lagstiftaren, rättsvetenskaparna) en viktig roll, se Tuori, 1999, s. 13 och 2003, s. 347.

begreppens utveckling i något som kan beskrivas som en resa från 1980-talets diskussion om "new social risks" till det senaste decenniets diskussion om "the great risk shift".³¹ Båda begrepp som i sin tur förhåller sig till en övergripande diskussion om risksamhället (the risk society) och utmaningen att styra detsamma (governmentality). Den senaste exemplifieringen (eller radikaliserings) av denna utveckling har gett upphov till begrepp som "big society", "good society" eller "social investment state".³² På ett övergripande plan konstaterar Zinn att denna utveckling på ett genomgripande och fundamentalt sätt har påverkat sättet att förmedla samhällsservice, föreställningar om medborgarskapet, relationen mellan staten och medborgaren och identiteten hos välfärdsmottagaren.³³ Det är också tydligt att det som forskningen försöker fånga är en utveckling som sträcker sig bortom nationsgränserna och som påverkat välfärdsstater på global nivå där exempel kan hämtas från såväl Norden och Europa som Australien och Amerika.

Den utveckling som forskare har försökt att fånga med ovannämnda begrepp har delvis uppstått som en reaktion på formlaget av det som av Esping-Andersen och Taylor-Gooby med flera beskrivits som det "post-industriella" samhället, ett samhälle som inte längre kan organiseras kring industrins behov av arbetskraft.³⁴ Ett samhälle som skiljer sig från tidigare fas i historien till exempel genom att fler kvinnor är aktiva på arbetsmarknaden, genom att det finns en större andel äldre i befolkningen, och, inte minst, genom att förändringar på arbetsmarknaden skapat fler tillfälliga arbeten och högre arbetslöshet. Detta nya samhälle för med sig nya sociala problem som de utarbetade trygghetssystemen inte förmår fånga upp, och det är i formuleringen av dessa problem som forskarna ser ett skifte där man inte längre söker sociala lösningar på samhälleliga problem utan ekonomiska lösningar på vad som uppfattas som ekonomiska problem. Svaret blir ökad ekonomisk styrning och man kan, på global nivå, notera en stark ökning av villkorade och mer avgränsade kriterier för att få tillgång till en allt mer begränsad social trygghet i kombination med ett starkt genomslag för new public management. Med utgångspunkt i en amerikansk kontext är detta en utveckling som Jacob Hacker beskrivit som *the great risk shift*; ett skifte som inneburit att de ekonomiska risker som kan knytas till behov av vård, utbildning, pension och arbetslöshet flyttats från kollektiva sociala försäkringar till att i allt högre grad bäras av individen och familjen.³⁵ Även Guy Standings bok om prekariatet och Loïc Wacquants bok om den urbana utslagningen kan läggas till den uppmärksammade samhällsvetenskapliga litteratur som på olika sätt pekar på sociala problem i nutiden vilka inte fångas upp av välfärdsstaten.³⁶

Välfärdsstatsforskningen pekar således på drivkrafterna hos en ny ekonomi, den post-industriella ekonomin, som huvudsaklig förklaring till den välfärdsstatens kris som slår igenom på 1990-talet och som gör att västvärlden efter en period av transformering lämnar välfärdsstatens *golden age* och landar i *the silver age*.³⁷ Likaså är det i relation till denna nya ekonomi som olika reformer av välfärdsstaten lanserats, reformer som i sin tur ger upphov till en diskussion om nya sociala risker. Om teorierna om välfärdsstatens utveckling ställs mot det intresse som driver den rättsvetenskapliga teoribildning som nämnts ovan uppstår frågor om på vilken normativ nivå som dessa förändringar äger rum. Är det som forskarna iakttagit policyförändringar på en yttlig regelnivå, kryper de ner i rättskulturen eller är de ett tecken på skiften som påverkar, eller har sin grund i, mer grundläggande samhällsvärderingar? Vilka normativa konflikter uppstår? Genom Christensens arbete från 1990-talet har vi fått en startpunkt där hennes analys av den rättsliga konstruktionen av den svenska socialförsäkringen ger vid handen att ett äganderättsliknande skydd av etablerad (förvärvad) position på 1990-talet var försäkringens dominerande normativa

³¹ Centrala referenser i Zinns rika översikt är: Beck, Giddens, Taylor-Gooby, Esping-Andersen, Bonoli och Foucault.

³² Zinn, 2013, s. 319.

³³ Zinn, 2013, s. 319 f.

³⁴ Esping-Andersen, 1999; Taylor-Gooby, 2004.

³⁵ Hacker, 2006.

³⁶ Standing, 2013 [2011]; Wacquant, 2008.

³⁷ Taylor-Gooby, 2002.

grundmönster. Jag har själv argumenterat för att stabiliteten i socialförsäkringskonstruktionen förstås bättre genom att beskriva den som en ohelig allians mellan två normativa grundmönster: skydd av etablerad position och skydd för rättvis fördelning.³⁸ I ljuset av välfärdsstatsforskningens påståenden om paradigmskiftet – från guld till silver – uppstår dock frågan om utvecklingen under de senaste decennierna varit så genomgripande att den också bör påverka tidigare rättsliga analyser av vad som utgör den normativa grundval som ger försäkringen dess stabilitet och legitimitet. Den aktuella närstudien av svensk rätt blir med detta perspektiv en fallstudie, en metod som möjliggör en djupanalys av specifik nationell rättslig reglering vars resultat sedan kan diskuteras i relation till de övergripande teorierna om välfärdsstatens utveckling.

3. Sociala skyddskonstruktioner vid inkomstbortfall

Det grundläggande skydd som socialförsäkringen erbjuder individen är ett skydd mot den ekonomiska risk som kan uppstå om man av olika, legalt definierade orsaker inte kan försörja sig själv.³⁹ Typiskt skyddar socialförsäkringen genom att ge rätt till ekonomiskt bistånd vid bristande försörjningsförmåga på grund av arbetslöshet, ålderdom, föräldraskap, sjukdom eller arbetsskada. I en europeisk kontext finns olika modeller av socialförsäkringskonstruktioner där viktiga skiljelinjer handlar om samspelet mellan olika garantier (stat, kollektivavtal, privata lösningar), kvalifikationskrav (vilka som inkluderas i personkretsen) ersättningens storlek (den lagstadgade och den sammanlagda), omfördelningseffekter (mellan olika grupper och generationer) samt rättigheternas styrka och villkor (krav och motkrav).

Det finns i en svensk kontext inte en enhetlig modell för alla erkända sociala risker, utan försäkringskonstruktionerna ser olika ut. Med sjukförsäkringen som exempel kan konstateras att den svenska modellen av tradition byggt på hög grad av statlig ersättning, kompletterad med avtalsförsäkringar och ett ganska obetydligt privat inslag. Försäkringen har varit i stort sett inkluderande och i princip omfattat alla som har eller har haft inkomst av arbete. Sedan 1980-talet har funnits ett ökat fokus på att erbjuda den försäkrade arbetslivsinriktad rehabilitering (utöver den medicinska rehabiliteringen). Den lagstadgade ersättningen har varit hög och byggt på inkomstbortfallsprincipen. Omfördelning i sjukförsäkringen har skett dels genom att det inte finns någon riskdifferentiering som gör att avgifterna varierar, dels genom att det finns ett tak i försäkringen vilket gör att inkomstbortfall bara kompenseras upp till en viss nivå (medan avgift betalas på hela inkomsten).⁴⁰ Rättigheterna har varit lagstadgade och kunnat överklagas i domstol.

I grunden bygger olika socialförsäkringskonstruktioner på föreställningar om drivkrafter för mänskligt beteende, om synen på rättvisa och jämlikhet och på föreställningar om ekonomisk effektivitet. Bland forskare diskuteras konstruktionernas för- och nackdelar primärt av ekonomer och jurister, där det ekonomiska perspektivet typiskt handlar om försäkringstekniska begrepp som ”moral hazard” eller fenomenen som ”skatteklivar”⁴¹, medan juristerna främst intresserar sig för rättssäkerhetsfrågor. Helhetsbilden av försäkringens konstruktion är dock viktig, eftersom modellerna påverkar individens beteenden och livsval och en förändring någonstans i modellen ofta får följeffekter. Så uttrycker till exempel Inspektionen för socialförsäkringen, i en rapport från våren 2014, en oro över att en politik med låga ersättningar kan leda fram till ett

³⁸ Med hänvisning till Amartya Sen har jag betonat de aspekter av socialförsäkringen som genom att tillhandahålla aktiva åtgärder, positiva insatser, som stärker den enskildes förmåga att återgå till arbetslivet kan hänföras till intresset av att tillhandahålla fördelningsrättvisa (det vill säga att socialförsäkringens omfördelande kapacitet inte enbart handlar om ekonomisk omfördelning) se Stendahl, 2004, s 263 ff. och 2008, s 173 ff.

³⁹ Den som bedöms ha rätt till ekonomisk ersättning får också tillgång till olika typer av program som skall göra den enskilde självförsörjande igen. Med beslut om ekonomisk ersättning kan således följa tillgång även till andra typer av bistånd/service.

⁴⁰ Se vidare Ståhlberg, 1996.

⁴¹ Av Edebalk definierat som ”att försäkringstagaren kan påverka sannolikheten för ett utfall och att försäkringsgivaren inte kan kontrollera om så skett”, se Edebalk, 2005.

försiktighetssparande med konsekvenser för konsumtionen och den övergripande ekonomiska utvecklingen. Vidare påpekas att ett system med kompletterande försäkringar kan, utöver ökade kostnader för den försäkrade, leda till ökad komplexitet, minskad transparens och riskera att verka exkluderande (genom att alternativa lösningar är selektiva) och överlag ”minska tilltron för socialförsäkringssystemet”.⁴²

Argumenten för användandet av inkomstbortfallsprincipen kan se olika ut beroende på vilken del av socialförsäkringen som diskuteras och vem som argumenterar. Beträktad ur ett styrningsperspektiv framförs som ett värde hos inkomstbortfallsprincipen att den gör socialförsäkringen attraktiv för den enskilde genom att skapa hög grad av stabilitet och förutsebarhet i livsplaneringen. Det sociala kontraktet upprätthålls genom att inträdesvillkoren (arbetslinjen) upplevs som legitim i relation till den trygghet som försäkringen levererar. Den svenska socialförsäkringen har alltid präglats av en stark arbetslinje som historiskt har inneburit att tillgången till en generös socialförsäkring bygger på och kräver ett aktivt deltagande på arbetsmarknaden. Flera av försäkringarna är konstruerade så att det finns parallella system: det generösa systemet som bygger på inkomstbortfallsprincipen och ett betydligt mer minimalistiskt grundläggningssystem (för dem som inte fått eller skaffat sig tillträde till arbetsmarknaden). Inkomstbortfallsprincipen gör det således värdefullt för enskilda att genom arbete skaffa sig tillgång till ett fullskaligt socialförsäkringsskydd.

I diskussionen om arbetslöshetsförsäkringen (som är den av socialförsäkringsgrenarna där det varit svårast att upprätthålla en politisk enighet om inkomstbortfallsprincipen) betonas av förespråkarna, utöver det grundläggande systemargument som beskrivits ovan, också den tröghet som en god ersättningsnivå kan skapa. Inkomstbortfallsprincipen ger den arbetslöse ekonomiska förutsättningar att under en viss tid avböja jobberbjudanden som inte matchar hans eller hennes kompetens, vilket enligt förespråkarna ur ett samhällsperspektiv skapar bättre förutsättningar att ta vara på den totala arbetskraftens yrkeserfarenheter och utbildningskompetens.⁴³

Det finns flera olika typer av argument mot effekterna av en tillämpad inkomstbortfallsprincip. En typ av kritik tar fasta på att konstruktionen segmenterar de orättvisor som finns i lönebildningen på arbetsmarknaden. All typ av existerande lönediskriminering befästs genom en användning av inkomstbortfallsprincipen i socialförsäkringen (även om det sedan sker en viss utjämning via beskattningen).⁴⁴ Anna Christensen konstaterade redan 1999 att ”[i]nkomstbortfallsprincipen stabiliserar det dagliga livet – och bevarar inkomstskillnaderna till dess döden inträffar”.⁴⁵ Korpi och Palme har kallat detta för ”principen om standardtrygghet”⁴⁶, vilket motsvarar vad Christensen omnämner som ”skydd av etablerad position”. Kritik mot denna aspekt av principen har framförts inte minst ur ett jämställdhetsperspektiv.

En annan typ av kritik går ut på att generositeten i systemet skulle göra att enskilda väljer att leva på ersättningar från försäkringen och inte gör de ansträngningar som krävs för att återgå till en position av självförsörjande.⁴⁷ I denna kritik ingår tekniska argument om inlåsnings effekter och skatteklarar, men också mer ideologiska argument som kritiserar ett system som tar ifrån individen ansvaret att säkerställa sin egen ekonomiska trygghet. Kritiken är dubbel och riktar sig mot både omfattningen av statens inblandning, eftersom statens dominans skapar hinder för en marknad med kompletterande försäkringslösningar, och dessutom mot att konstruktionen skapar negativa incitament till arbete och urholkar utrymmet för individuellt ansvarstagande. Dessa kritiska argument kan ledas tillbaka till Gustav Möllers position på 1940-talet och kan sålunda knytas till

⁴² ISP, Rapport 2014:4, s 45 f., med referenser också till Konjunkturinstitutet (2012).

⁴³ Klassiskt socialdemokratiskt resonemang vad gäller arbetslöshetsförsäkringen som fortfarande är giltigt; se till exempel: Holmlund m. fl., 2014-03-03.

⁴⁴ Tas upp av Mannelqvist, 2003 s. 113.

⁴⁵ Christensen, 1996, s. 555; se också Mannelqvist, 2003, s. 111 ff.

⁴⁶ Korpi & Palme, 1997, s. 554 f.

⁴⁷ Lindgren, 2013 med hänvisning till Ekonomikommisionen SOU 1993:16, s. 87.

den förlorande sidan i efterkrigstidens svenska socialförsäkringsdebatt.⁴⁸ Kritiken mot inkomstbortfallsprincipen återkommer med kraft i kölvattnet på den ekonomiska krisen på 1990-talet som förutom omfattande konkreta besparingsreformer även tog sig mer principiella uttryck. Ett exempel på detta är Ekonomikommisionens betänkande från 1993 där man tog avstånd från inkomstbortfallsprincipen.⁴⁹

Ann-Charlotte Ståhlberg, nationalekonom, utvecklar i en artikel från 1996 två scenarier utifrån en tolkning av 1990-talets reformiver. Den övergripande frågan är om reformerna skall tolkas som steg bort från inkomstbortfallsprincipen och standardskyddet, eller om de skall uppfattas som ett sätt att skydda principen genom att det finjusterats i modellen. Det första scenariot utmålar en samhällsutveckling där balansen mellan bidragsgivare och bidragsmottagare ändras, så att en mindre andel av befolkningen blir bidragsgivare och en större andel av befolkningen blir permanenta bidragsmottagare. En sådan utveckling, skriver Ståhlberg, skulle kunna hota det sociala kontraktet mellan samhällsmedborgarna och driva fram ett mer minimalistisk grundskydd. Det andra scenariot hon för fram är att socialförsäkringskonstruktionen så som den växte fram under efterkrigstiden kom att föra med sig oönskade negativa incitament till arbete vilka nu behöver åtgärdas. Konstruktionen skall således inte förändras i sin grundstruktur, utan utvecklas så att oönskade effekter minimeras och därmed säkra ett system med en inkomstbortfallsprincip som ger ett standardskydd.⁵⁰

Debatten på 1990-talet slutar således i osäkerhet och en spekulation kring vart utvecklingen var på väg; Ståhlberg beskrev denna osäkerhet i sina två scenarier, Christensen talade om ett system med provisoriska lösningar som väntade på att arbetsmarknadsläget åter skulle bli ”normalt”.⁵¹ År 2015 kan konstateras att intresset för socialförsäkringen varit fortsatt intensivt, men också att en principiell debatt liknande den på 1990-talet har saknats sedan dess. Min slutsats är att Ståhlberg var klarsynt i sina scenarier och att politiken mer eller mindre enades kring en övergripande strategi som innebar bibehållen socialförsäkring på ett principiellt plan i kombination med en kalibrering, finjustering, inriktad mot att minimera de ”oönskade negativa incitamenten till arbete”.

4. Inkomstbortfallsprincipen och skyddet av etablerad position i svensk sjukförsäkring

Initialt ställde jag frågan ”[h]ur konstrueras skyddet av etablerad position genom inkomstbortfallsprincipen i sjukförsäkringen?” I det avsnitt som följer finns ett förslag till svar. Som framgått ovan tolkade Anna Christensen inkomstbortfallsprincipen som ett uttryck för det grundläggande intresset av att skydda etablerad position. Principen är således, i Christensens tappning, att uppfatta som ett medel att uppnå det mer djupgående värdet av att skapa stabilitet och förutsebarhet i livssituationen för dem som genom arbete uppnått ett äganderättsliknande skydd för viss social position. Lotta Vahlne-Westerhäll har istället valt att studera inkomstbortfallsprincipen mer avgränsat som ett uttryck för de konstruktioner i socialförsäkringen som bestämmer nivån på utbetald ersättning.⁵² Ett perspektiv som också

⁴⁸ Möller var socialdemokratisk socialminister både före och efter andra världskriget och starkt influerad av den brittiske ekonomen William Beveridge som stod bakom ”Beveridge rapporten”, The 1942 Report on Social Insurance and Allied Services.

⁴⁹ Ekonomikommisionen, SOU 1993:16. Ekonomikommisionen föreslog ett skifte från inkomstbortfallsprincip till grundtrygghet. För en spännande analys av hur den reella utvecklingen av särskilt arbetslöshetsförsäkringen förhåller sig till de förslag som Ekonomikommisionen presenterade (och som inte fick politisk majoritet), se Lindgren, 2013.

⁵⁰ Efter att ha gått genom ett antal reformer i pensionsförsäkringen, sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen kommer Ståhlberg fram till att det är det sista scenariot som är det mest troliga, Ståhlberg, 1996, s. 634.

⁵¹ Christensen, 1997, s. 79.

⁵² Vahlne-Westerhäll har i ett flertal arbeten analyserat skyddet mot inkomstbortfall i socialförsäkringen och då speciellt reglerna kring konstruktionen sjukpenninggrundande inkomst. För en ingående historik, se särskilt det tidiga arbetet ”Sjukpenninggrundande inkomst” (Westerhäll, 1985), för en bredare mer

använts av till exempel Inspektionen för socialförsäkringen i en studie av socialförsäkringsförmånernas utveckling från 1990-talet fram till 2014.⁵³ En undersökning av inkomstbortfallsprincipen som tar utgångspunkt i Christensens arbete blir med nödvändighet mer omfattande än en undersökning avgränsad till reglerna för att bestämma sjukpenninggrundande inkomst. Kopplingen mellan inkomstbortfallsprincipen och skyddet för etablerad position gör att det är rimligt att ta i beaktande inte bara nivån på ersättningen utan också exempelvis hur lång tid som ersättning betalas ut och omfattningen av krav på omställning. Tanken är att även om ersättningsnivån i procent är initialt hög kan skyddet för etablerad position förstärkas eller försvagas eller sättas helt ur spel beroende på under hur lång tid ersättningen betalas ut. På liknande sätt kan skyddet för etablerad position förstärkas, försvagas eller sättas ur spel genom utformningen av de kriterier som avgör på vilka grunder utbetalning skall ske. Sjukdom liksom arbetsförmåga är i socialförsäkringssammanhang rättsliga kriterier vars innebörd i hög grad bestäms av politiska och juridiska avvägningar. Mot bakgrund av ovanstående kan tre olika aspekter av försäkringsskyddet identifieras som intressanta för denna studie:

1. Försäkringsskyddets nivå
2. Försäkringsskyddets utsträckning i tid
3. Försäkringsskyddets materiella omfång

För att undersöka hur inkomstbortfallsprincipen är rättsligt utformad för den som drabbas av sjukdom har jag identifierat olika moment inom ovanstående tre kategorier som påverkar positionen att erhålla lön (att vara i arbete) och positionen att erhålla ersättning (att vara sjukskriven). Fokus för studien är sjukförsäkringen men det finns också regelverk utanför sjukförsäkringen som direkt påverkar skyddet för etablerad position vid sjukdom, exempelvis reglerna om sjuklön (enligt lag) och jobbskatteavdrag. I min översikt har jag inkluderat även dessa. Vid närmare studie av de moment (A-M) som i olika steg påverkar relationen mellan att vara i arbete och att erhålla ersättning blir resultatet nedanstående lista där ordningsföljden är styrd av den kategorisering (1-3) som jag gjort ovan:

1. Försäkringsskyddets nivå

- A. Sjuklön
- B. Fastställande och beräkning av sjukpenninggrundande inkomst (SGI)
- C. Tak, golv & index
- D. Reduktionsfaktor
- E. SGI-skydd
- F. Ersättningsnivå & minskningsregel
- G. Karensdag(ar)
- H. Jobbskatteavdrag

2. Försäkringsskyddets utsträckning i tid

- I. Tidsbegränsningar (i relation till ordinarie arbete)
- J. Tidsbegränsningar i försäkringen (utförsäkring)
- K. Omställningstid och efterskydd

3. Försäkringsskyddets materiella omfång

- L. Arbetsförmågebegreppet
- M. Sjukdomsbegreppet

kontextuell och teoretisk analys se ”Den starka statens fall” (Vahlne Westerhäll, 2002, särskilt sid 544 ff.). I standardverket *Den svenska socialrätten* (Westerhäll, 1990), används begreppet *inkomstbortfallskompensationsprincipen* (med referens till SOU 1944:15, Lag om Allmän Försäkring) något som ger en antydning om principens historia och grundläggande betydelse.

⁵³ Inspektionen för Socialförsäkringen, Rapport 2014:4. I rapporten sätter Inspektionen en gräns för när inkomstbortfallsprincipen definitivt har upphört och ersatts av grundtrygghet: ”Den högsta inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen ger [...] inte längre 80 procents ersättningsgrad ens för dem som innan arbetslösheten hade en heltidslön i den lägsta tiondelen i lönefördelning.” (Ibid. s. 10).

De olika momenten ovan (A-M) kan var och en bestå av en eller flera olika rättskonstruktioner och är primärt funktionellt avgränsade.

Även med den övergripande ansats som avspeglas i ovanstående lista har ett par avgränsningar gjorts i relation till moment som, även om de är relevanta för skyddet av etablerad position i socialförsäkringen i stort, har uteslutits från den jämförande undersökningen: det gäller dels försäkringsskyddets personkrets, dels alternativa ersättningar som blir relevanta vid eventuell utförsäkring från rätten till sjukpenning. Detta är aspekter som kommer att uppmärksammas i analysen men som inte ingår i den mer ingående jämförande undersökningen vars resultat presenteras nedan.

5. Inkomstbortfallsprincipen och skyddet av etablerad position i sjukförsäkringen 2002 och 2012

I detta avsnitt kommer jag att redovisa huvuddragen i den jämförande undersökningen. De tre aspekter av försäkringsskyddet som introducerats ovan styr dispositionen. I redovisningen av undersökningen (nedan 5.1–5.3) har jag valt att inom varje kategori, efter en kort introduktion, göra en bakgrundsbeskrivning för att sedan utveckla texten i de delar där det skett relevanta förändringar mellan åren 2002 och 2012. I ett avslutande avsnitt diskuterar jag konsekvenser av reglerna kring utträde ur försäkringen. I denna del sker ingen systematisk jämförelse mellan åren 2002 och 2012 men min bedömning är att en utredning om den legala styrkan i skyddet av etablerad position gynnas av en vidare reflektion kring vad som händer om man ställs utanför försäkringen.

5.1 Försäkringsskyddets nivå

Under rubriken försäkringsskyddets nivå har jag sorterat in olika typer av rättskonstruktioner som påverkar hur hög ersättningen från försäkringen blir i 8 olika moment (A-H). Av dessa åtta moment återfinns sex i reglerna om sjukförsäkringen, medan två är reglerade separat (i sjuklönelagen respektive inkomstskattelagen). Frågan om försäkringsskyddets nivå ådrog sig lagstiftarens intresse redan före 2002, och reformer som sänkning av ersättningsnivån och beslut om prisindexering var båda principiellt viktiga förändringar som på olika sätt försvagat inkomstbortfallsprincipen. Vad undersökningen ger vid handen är att den utveckling som påbörjades på 1990-talet under kommande decennier etablerats eller förstärkts. Tittar man närmare på de åtta momenten blir resultatet i relation till inkomstbortfallsprincipen och skyddet för etablerad position antingen neutralt eller negativt, med något enstaka undantag. Jag återkommer till förändringarna efter en kort bakgrundsbeskrivning av ersättningsmodellen som sådan.

Den svenska sjukförsäkringen är sedan 1974 konstruerad så att ersättningen vilar på en beräkning av en sjukpenninggrundande inkomst (SGI), en modell som skapar en direkt anknytning mellan förvärsinkomst och sjukpenning, helt i linje med inkomstbortfallsprincipen.⁵⁴ Viktiga delar av

⁵⁴ Prop. 1974:46. I 1947 års lag om allmän sjukförsäkring (som aldrig trädde i kraft) valdes en konstruktion med ett enhetligt sjukpenningbelopp vilket garanterade ett lågt grundskydd som kunde kompletteras med en frivillig (statsunderstödd) tilläggsförsäkring. Av statsfinansiella skäl uppskötts beslut om ikraftträdandet av denna lag i flera år och när de ekonomiska förutsättningarna år 1955 förbättrats hade en ny sjukförsäkringslag utarbetats. I denna nya lag, 1955 års sjukförsäkringslag, fanns inslag som baserades på principen om grundskydd, men också ett system med obligatorisk tilläggsjukpenning för förvärsarbetande (baserad på en indelning i sjukpenningklasser). Det sistnämnda var en konstruktion som svarade mot principen om kompensation för inkomstbortfall. Den inkomstrelaterade delen av försäkringen minskades proportionellt vid långvarig sjukdom, vilket resulterade i att nivån på inkomstskyddet särskilt för individer i höga sjukpenningklasser blev avsevärt lägre. Modellen med inslag av såväl grundskydd som skydd för inkomstbortfall (baserad på sjukpenningklasser) bibehölls och vidareutvecklades i 1962 års lag om allmän försäkring. Genom en reform 1974 infördes konstruktionen med sjukpenninggrundande inkomst. Se Vahlne Westerhäll, 2002, s. 207 ff. samt 242 ff.

1974 års ursprungskonstruktion har lämnats orörda fram till i dag. Ett exempel på detta är att den ersättning som betalas ut är skattepliktig och pensionsgrundande. Andra exempel är att det fortfarande är Försäkringskassan som fastställer den sjukpenninggrundande inkomsten, och att det vid beräkning av SGI finns ett takbelopp och en miniminivå som innebär att man bortser från inkomster över och under vissa fastställda nivåer. Precis som 1974 bygger dagens fastställande av den sjukpenninggrundande inkomsten på en prognos över framtida löneinkomster.⁵⁵

Huvudregeln, efter 1974 års reform, är att sjukpenningersättningen skall erbjuda individer i *förvärsarbete* en ”fortsättning på löneförmånen”⁵⁶. Samtidigt har det, sedan principens införande, ansetts lämpligt att också skapa fullgott skydd för individer som av olika skäl befinner sig i en *förvärsarbrottsituation*, i den mån skälen till avbrottet bedöms som skyddsvärda (ovan kallat SGI-skydd). För individer som etablerat sig på arbetsmarknaden men gör ett avbrott på grund av graviditet, vård av barn, långvarig sjukdom, studier eller arbetslöshet finns därför olika typer av undantagsregler som möjliggör att den sjukpenninggrundade inkomsten kan bibehållas trots förvärsavbrott (om avsikten är att återgå i förvärsarbete), något som stärker skyddet för etablerad position. Även denna typ av skyddsregler spelar en fortsatt viktig roll i konstruktionen av SGI-skyddet. En tillbakablick på de olika konstruktioner som påverkar ersättningens nivå ger således vid handen att det finns en relativt hög grad av stabilitet vad gäller konstruktionerna som sådana även om vi på 1990-talet fick nya element i kedjan: sjuklön, karensdag, minskningsregel. Element som sedan dess varit förhållandevis stabila. Ett par nya element, reduktionsfaktorn och jobbskatteavdragen, införs mellan åren 2002 och 2012.

Som en reaktion på 1990-talets krisår hamnade sjukförsäkringen i fokus för flera genomgripande reformer, och flera av dessa påverkade relationen mellan försörjningsinkomst och försäkringsersättning. Tydligast var dessa reformer när själva ersättningsnivån ändrades, men det var en teknik som primärt användes före den tidsperiod som är relevant för denna undersökning. Under 1990-talet fick vi även se en annan typ av ändringar som var mindre tydliga men som påverkade själva beräkningsunderlaget.⁵⁷ Därutöver fattades beslut om karensdag och en minskningsregel som omöjliggjorde för individen att med hjälp av kompletterande kollektivavtalsbaserade eller privata försäkringar kompensera förlust av försörjningsinkomst med mer än 90 %. Även icke-beslut påverkar försäkringen, såsom beslut att inte höja inkomsttaket i takt med reallönerna.

En jämförelse av år 2002 och år 2012 ger vid handen att de stora principiella förändringarna i denna del av undersökningen primärt är införda före 2002. Däremot får effekterna av 1990-talets ändringar, särskilt då användningen av ett prisbasbelopp som index, stora konsekvenser under den relevanta tidsperioden (en period när lönerna ökat och priserna varit relativt stabila och den valda konstruktionen ger inflationssäkring men ingen följsamhet mot löneutveckling). Tittar man närmare på de åtta moment som listades ovan (1. A-H) blir utfallet i relation till skyddet av inkomstbortfallsprincipen följande: A)⁵⁸ Sjuklön: generellt neutralt, men utvecklingen har varit negativ för arbetslösa. B) Fastställande och beräkning av SGI: i huvudsak neutralt. C)⁵⁹ Tak, golv

⁵⁵ Alternativa modeller kan till exempel bygga på en beräkning av tidigare inkomst eller på inkomsten vid den tid då sjukdomsfallet inträffar.

⁵⁶ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 244.

⁵⁷ Ändringar i beräkningsunderlaget för fastställande av sjukpenninggrundade inkomst, med det uttalade syftet att åstadkomma besparingar, genomfördes 1997 (prop. 1995/96:209),

⁵⁸ Förändringen innebär att det för arbetslösa införs ett tak för ersättning från sjukförsäkringen och ersättningen från sjukförsäkringen blir jämställd med högsta nivån i arbetslöshetsförsäkringen, se SFB 28:11. Prop. 2002/03:100, utg. omr. 10. Gäller generellt och alltså även under sjuklöneperioden (de första 14 dagarna).

⁵⁹ Siffror från ISF visar att andelen män med inkomst som överstiger taket ökat från 14 % till 48 % mellan åren 1992 och 2010, för kvinnor är motsvarande siffror 2 % och 25 %, se *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*, 2014, s. 28. Jobbskatteavdragen har gjort det relevant att uppmärksamma skillnaden mellan faktisk och nominell ersättningsgrad. Det faktum att ersättningsnivåer legat stilla eller sänkts sedan 1990-talet gör att socialförsäkringsnivåerna tappat i värde. Hade det funnits en

och index: konstruktionerna har inte ändrats eller anpassats vilket konkret inneburit en negativ utveckling för skyddet av etablerad position. D)⁶⁰ Reduktionsfaktor: en ny konstruktion med negativ effekt. E) SGI-skydd: här kan man notera en såväl positiv som negativ utveckling beroende på den försäkrades livssituation. F)⁶¹ Ersättningsnivå och minskningsregel: generellt har det skett en negativ utveckling men för vissa grupper har försämringen varit påtaglig (långtidssjuka och arbetslösa). G) Karensdag: neutralt. H)⁶² Jobbskatteavdrag: införandet av jobbskatteavdrag har inneburit en påtaglig negativ utveckling för skyddet av etablerad position.

Några särskilda kommentarer kan göras i förhållande till ovanstående. Vad gäller SGI-skyddet finns vid arbetslöshet (om den försäkrade är anmäld som arbetsökande) sedan 2003 en begränsningsregel som gör att sjukpenningersättning vid sjukdom inte tillåts överstiga maxbeloppet från arbetslöshetsersättningen, summan (max 486 kronor per dag) finns inskriven i socialförsäkringsbalken (SFB 28:11). SGI-skyddet för denna grupp finns alltså kvar men är försvagat. Annars, för anställda, är det primärt de långsiktiga effekterna av utformningen av taket i sjukförsäkringen, indexregleringen och valet att undanta inkomst från socialförsäkringen från jobbskatteavdragen som kraftigt påverkat styrkan i inkomstbortfallsprincipen.

5.2 Försäkringsskyddets utsträckning i tid

Under rubriken försäkringsskyddets utsträckning i tid har tre olika moment (I-K) identifierats. De tre aspekter av tidsbegränsning som är av intresse är (I) konstruktioner som påverkar hur länge arbetsförmågan prövas i förhållande till det ordinarie arbetet (och därmed till den ordinarie lönen), (J) konstruktioner om omställningstid samt (K) konstruktioner som sätter upp absoluta tidsgränser för försäkringsskyddet. Möjligtvis hade man under rubriken "Försäkringsskyddets utsträckning i tid" även kunnat inkludera nivågränser av utbetalt belopp där mönstret sedan 1990-talet varit att gradvis sänka ersättningsnivån i takt med att sjukskrivningen dragit ut på tiden, en sorts incitamentsreglering. Denna aspekt har jag dock valt att inkludera i momentet ovan, som en typ av konstruktion som styr ersättningsnivån.

År 2002 hade den så kallade renodlingen satt spår i lagstiftningen. Renodlingen innebar att fokus i sjukförsäkringen förflyttades från sjukdomsbegreppet till arbetsförmågebegreppet delvis genom att 1997 införa den så kallade "steg-för-steg modellen". En modell i sju steg som gav förutsättningar för en etappvis ökning av det spann av abstrakt möjliga arbeten som den försäkrades arbetsförmåga skulle prövas mot.

År 2012 finns stegen från steg-för-steg-modellen kvar, men med "rehabiliteringskedjan" som infördes 1 juli 2008 har en formalistisk typ av regelkonstruktion med skarpa, i lagtext utskrivna tidsgränser tillkommit. År 2012 finns kriterierna från steg-för-steg modellen kvar men tillämpningen är inte på samma sätt beroende av begreppstolkning eftersom lagstadgade tidsgränser införts: i 89 dagar prövas arbetsförmågan mot det vanliga arbetet, från dag 90 till dag 179 skall möjligheten till omplacering prövas, från dag 180 (dvs. efter 6 månader av sjukdom)

vilja att upprätthålla inkomstbortfallsprincipen och skyddet för etablerad position borde utvecklingen manat till beslut som kompenserat för detta. Regleringen återfinns i SFB 25:5; 26:31 (tak); SFB 25:3 (golv); SFB 2:6-9 (index, prisbasbelopp).

⁶⁰ Reduktionsfaktorn som innebär en generell sänkning av ersättningen genom att den sjukpenninggrundande inkomsten multipliceras med 0,97 infördes 1 juli 2003, togs bort 2005, återinfördes 2007 och hamnade på samma nivå som inledningsvis (0,97) år 2008. Regleringen återfinns i SFB 28:7. Prop. 2002/03:100; 2004/05:21; Prop. 2006/07:1, utg. omr. 10; Prop. 2007/08:1, utg. omr. 10.

⁶¹ Distinktionen mellan ersättning normalnivå och förlängningsnivå innebar lägre sjukpenning för personer som varit sjuka längre tid (SFB 27:19; SFB 28:7, prop. 2007/08:136). Reformerna som gjorde att arbetslösa som drabbades av sjukdom aldrig kunde få högre ersättning än den högsta nivån i arbetslöshetsförsäkringen innebar en klar försämring för denna grupp (SFB 28:11, prop. 2002/03:100, utg. omr. 10). SFB 28:19–20. Genom följdändringar som påverkade minskningsregeln säkerställdes att de incitament som lagstiftaren eftersträvat att skapa inte neutraliserades genom kompensation från avtalsförsäkringarna, Prop. 2007/08:136.

⁶² Inkomstskattelagen (1999:1229), 67:6. prop. 2006:07:01; Prop. 2007/08:22; prop. 2009/10:42; prop. 2011:12:1.

skall arbetsförmågan, om det inte anses oskäligt, prövas mot förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller i relation till annat lämpligt arbete.

Inkomstbortfallsprincipen (standardtrygghet, skyddet för etablerad position) säkras genom upprätthållande av inkomstnivå. När den försäkrade, för att få tillgång till försäkringsersättning, behöver ställa om sin position på arbetsmarknaden obeaktat lön, utbildning och erfarenhet, minskar graden av skydd. I princip ger lagkonstruktionen tveksamt skydd för inkomstnivå efter 90 dagar och än mindre efter 180. I princip bör den försäkrade vara beredd att relativt snabbt förändra och anpassa sin insats på arbetsmarknaden även om detta innebär lägre lön. Det avgörande momentet för att driva fram den önskade dynamik som reglerna avspeglar ligger i tillämpningen. Man kan tolka 2012 års utformning av reglerna som att denna insikt fått stort spelrum. När reformerna införs 2008 talar man om att regelverket är för mjukt och incitamenten otillräckliga. Tolkningen att formaliseringen de facto inneburit att skyddet för etablerad position sjunkit har sin grund i analysen att tidsgränserna varit ett sätt att säkerställa en implementering av den tidigare beslutade åtstramningen (steg-för-steg-modellen) som redan den, normativt och legalt, innebar en inskränkning av skyddet av etablerad position.

Konstruktionen med omställningstid innebär att personer med en anställning, med bibehållet SGI-skydd, efter 90-dagars sjukskrivning har rätt till ledighet från sin arbetsgivare för pröva arbete hos annan arbetsgivare. Omställningstiden kan betraktas som en mekanism som bromsar ett fullt utfall av kravet att, oavsett ekonomiska konsekvenser för den enskilde, använda tillgänglig arbetsförmåga. Kravet på omställning skyddar inte etablerad position (tvärtom) men ”omställningstiden” erbjuder en säkerhetsventil som mjukar upp konsekvenserna och möjligtvis kan användas för att hitta annat arbete som motsvarar det den försäkrade hade innan i termer av etablerad position. Det finns dock inget i lagtexten som pekar mot att detta vore skyddsvärt eller ett primärt intresse vid användning av omställningstiden. Den uttryckliga avsikten enligt förarbetsuttalanden är att ledigheten skall fungera som ett incitament för den enskilde att söka annat arbete.⁶³ Huruvida man skall betrakta förekomst av ”omställningstid” som något som, på marginalen, stärker inkomstbortfallsprincipen, eller om det skall betraktas som del av den försvagning av principen som kräver en omställning och inte tar hänsyn till tidigare utbildning och inkomstnivå, är inte givet. Jag har dock valt att betrakta omställningstiden som del av implementeringen av ett krav på den enskilde att omdefiniera sin position på arbetsmarknaden (alltså som något som primärt urholkar skyddet för etablerad position). Jämförelsen mellan 2002 och 2012 ger vid handen att det även 2002 fanns krav på omställning genom steg-för-steg modellen och att skillnaden mellan åren är att det 2012 finns en skarpare definierad tidsperiod för detta moment (dag 90–179 i en sjukskrivningsperiod) genom att en ny lag stiftats för att uppmuntra den försäkrade att hitta nytt arbete hos en annan arbetsgivare.⁶⁴

Vad gäller försäkringens absoluta utsträckning i tid (K) så beslutades 2008 att försäkringen skulle erbjuda skydd i max 364 dagar om än i undantagsfall den perioden kunde utsträckas i ytterligare 550 dagar. Efter totalt 914 dagar (2,5 år) sattes en absolut bortre gräns. År 2009, när tiden för de första utförsäkringarna närmade sig, infördes begränsade möjligheter till ytterligare förlängning utöver de 914 dagarna och det beslutades dessutom att återinträde i försäkringen var möjlig efter 3 månader. Återinträde kunde då ske på en SGI-skyddad ersättningsnivå. Efterhand har ytterligare uppmjukning skett och olika typer av skälighets-ventiler har införts i försäkringen.⁶⁵ Sammanfattar man utvecklingen inom de tre momenten (I-K) blir utfallet i relation till skyddet av inkomstbortfallsprincipen således följande: 1)⁶⁶ tidsbegränsningar i relation till ordinarie arbete –

⁶³ Prop. 2007/08:136

⁶⁴ Lag (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.

⁶⁵ Se vidare nedan 5.3, om försäkringens materiella omfattning. År 2011 skrev jag en artikel om Reinfeldt-reformen som fick rubriken ”The Complicated made Simple?” (Stendahl, 2011) och beskrev strävan efter det enkla som en nåd att stilla be om. Alliansens försök att göra sjukförsäkringen legalt skarp, tydlig, förutsebar och närmast maskinellt tillämpbar måste dock vid det här laget ses som ett misslyckande. Verkligheten visade sig vara alldeles för komplex och de nya skarpt avgränsade kriterierna krävde uppmjukning i flera omgångar, om detta se Norberg, 2014 och även slutsatserna nedan.

⁶⁶ SFB 27:46–48. Prop. 2007/08:136.

negativt, 2)⁶⁷ omställningsskydd – primärt negativt, (3)⁶⁸ absolut tidsbegränsning i försäkringen – negativt, om än den skarpa stupstockgränsen något mjukats upp.

5.3 Försäkringsskyddets materiella omfång (sjukdom och arbetsförmåga)

Under rubriken försäkringsskyddets materiella omfång har jag sorterat in två olika moment; bedömningen av ”sjukdom” respektive ”arbetsförmåga” (L-M).

I likhet med frågan om försäkringsskyddets nivå tilldrog sig försäkringsskyddets materiella omfång lagstiftarens intresse redan före 2002, och den utveckling som då påbörjades har under kommande decennier etablerats eller förstärkts. Innebörden och tolkningen av de rättsliga kriterierna ”sjukdom” och ”arbetsförmåga” har sedan försäkringens begynnelse varit av central betydelse för att avgränsa försäkringens omfång. Grundkonstruktionen är att sjukdomskriteriet skall vara öppet och dynamiskt och därmed ha förmåga att utvecklas i takt med tiden och i linje med den medicinska vetenskapens landvinningar. Hur man skall förstå och bedöma ”arbetsförmåga”, har varit ett växande bekymmer ända sedan skiftet på 1990-talet.

Under åren mellan 2002 och 2012 infördes ett antal reformer med ambition att direkt genom att elaborera med kriterierna ”sjukdom” och ”arbetsförmåga” påverka försäkringsskyddets omfång. Ändringarna är nära knutna till de nya skarpa tidsgränserna som infördes 2008 och delvis reformerades 2009. Huvudregeln är, som nämnts ovan, att försäkringen gäller i 364 dagar vid sjukdom som leder till arbetsförmåga. Under denna första del av en sjukskrivning är sjukdomsbegreppet detsamma som det var 2002 och ersättningsnivån (i procent) likaså. För att få rätt till utökad skydd i ytterligare 550 dagar gäller fortsatt samma sjukdomsbegrepp men den ersättning som utbetalas ligger på en lägre nivå. För försäkrade som har en ”allvarlig sjukdom” kan dock ersättningen ligga kvar på den högre nivån utan tidsgräns.⁶⁹ Detta är en bestämning av sjukdomsbegreppet som inte existerade 2002. Personer vars sjukdom orsakar arbetsförmåga men som inte karaktäriseras som ”allvarlig” blir utförsäkrade efter 2,5 år (se ovan). För denna grupp av försäkrade finns dock ytterligare en ventil som har gjorts beroende av sjukdomens karaktär och orsaker. Sedan 2010 finns möjlighet för den försäkrade att vara fortsatt sjukskriven på den lägre ersättningsnivån i följande fall; om det finns en godkänd arbetsskada; om den försäkrade är intagen på sjukhus eller får omfattande vård; om den försäkrade på grund av sjukdom har avgörande förlust av verklighetsuppfattning och inte kan orientera sig eller om återgång i arbete eller liknande skulle medföra risk för allvarlig försämring av den försäkrades sjukdom.⁷⁰ År 2012 infogades en generell skälighetsbestämmelse med innebörd att den försäkrade hade rätt till fortsatt sjukpenning om beslut om indragning skulle framstå som oskälighet på grund av den försäkrades sjukdom. Reformerna 2010 och 2012, som innebar att den yttersta gränsen på 2,5 år i vissa fall kunde överskridas, bygger alltså även de på nya kriterier som anknyter till sjukdomsbegreppet. Jämfört med situationen 2002 har vi således år 2012 fått distinktioner i gruppen ”sjuka” som skiljer mellan normalt sjuka, allvarligt sjuka och sjuka som till exempel genomgår omfattande behandling. Även om distinktionerna, särskilt den sistnämnda, ökade skyddet i försäkringen i en jämförelse mellan åren 2008 och 2012 så visar en jämförelse mellan åren 2002 och 2012 att skyddet i försäkringen är utformat för att göra en distinktion i gruppen sjuka som tidigare inte syntes i lagtext.

Vad gäller kriteriet ”arbetsförmåga” sker även här en omformulering mellan åren 2002 och 2012. Måttstocken för prövning av arbetsförmågan ändras i takt med sjukperiodens längd och i det skede eller i den situation som den försäkrade inte bedöms kunna gå tillbaka till sitt ordinarie

⁶⁷ Lag (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete. Prop. 2007/08:136.

⁶⁸ SFB 27:22 & 24. Prop. 2007/08:136. Ventiler: 27:23 1a och 2a stycket, 27:24a. p. 1-5 (varav den sista är en generell oskälighetsbestämmelse). Därutöver har skapats utrymme för skälighetsöverbäganden i förhållande till bedömningen av arbetsförmåga (SFB 27:49) och en särskild bestämmelse om ”sjukpenning i särskilda fall” för de som tidigare haft tidsbegränsad sjukersättning (SFB 28a kap.).

⁶⁹ SFB 27:23.

⁷⁰ SFB 27:24a.

arbete ställs krav på omställning till andra arbeten ”steg-för-steg”. Utformningen av det sista av dessa steg formulerades om mellan åren 2002 och 2012 när ”normalt förekommande arbeten” under en period ersattes med ”förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden” innan det ursprungliga uttrycket återtog. Om denna skrivning innebar en åtstramning eller inte är oklart. En konsekvens var dock att den domstolspraxis som utvecklats för tolkning av det gamla kriteriet kunde ifrågasättas och det uppstod en osäkerhet. Skillnader som blev mer bestående var ett borttagande av möjligheten att om det fanns särskilda skäl, vid bedömning av arbetsförmågan utöver sjukdom också beakta ålder, bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande förhållanden (AFL 3:7, 6 st). Det är en förändring som minskar styrkan inkomstbortfallsprincipen som ett uttryck för skyddet av etablerad position. Detsamma gäller för den skärpning som följer av tidskraven att efter 90 dagars sjukskrivning pröva den enskildes arbetsförmåga i förhållande till en omplacering och efter 180 dagar mot hela arbetsmarknaden (se ovan).

Sammanfattar man utvecklingen inom de två momenten (L-M) blir utfallet i relation till skyddet av inkomstbortfallsprincipen följande: 1)⁷¹ negativt – en distinktion mellan olika grupper av sjuka som innebär en avgränsning av skyddet (färre får ett skydd på hög nivå) 2)⁷² negativt – snävare avgränsningar i hur arbetsförmågan skall bedömas.

5.4 *Utförsäkrad*

De förändringar i sjukförsäkringen som diskuterats ovan och som inneburit att såväl försäkringens materiella omfång som skyddets utsträckning i tid har snävats in hade inte behövt innebära att skyddet av standardtrygghet och etablerad position urholkats givet att skyddet upprätthölls av andra delar av socialförsäkringen eller annan välfärdsreglering. Om utförsäkring inte leder till en situation där den enskilde försörjer sig själv genom arbete handlar renodlingen av sjukförsäkring primärt om en omflyttning av enskilda inom det sociala trygghetssystemet. En potentiell drivkraft till en sådan politik hade kunnat vara funktionell, ett sätt att säkerställa att den försäkrade fick tillgång till rätt typ av service. Renodlingen hade med en sådan förklaring också kunnat förstås som en åtgärd för att stävja en utveckling mot en medikalisering av olika livsbetingelser. Om det hade varit så att socialförsäkringen i alla sina delar på ett enhetligt sätt tillämpade inkomstbortfallsprincipen, upprätthöll standardtrygghet och skyddade etablerad position skulle det inte finns några ekonomiska drivkrafter som gjorde olika risker mer eller mindre förmånliga, mer eller mindre avskräckande. Så är det emellertid inte. Det faller inte inom ramarna för denna artikel att undersöka ersättningsnärns utveckling inom socialförsäkringens alla grenar (sjukdom, arbetslöshet, ålderdom, föräldraskap), men det kan ändå konstateras att försäkringen, vare sig nu eller tidigare, karaktäriseras av en enhetlig och sammanhållen ersättningsnivå som entydigt skyddar etablerad position. En fråga som ändå är relevant för denna studie är hur skillnaderna slår och om de har ökat.

Från och med 1 januari 2003 blev förtidspensionen del av sjukförsäkringen.⁷³ Syftet var att skapa en sammanhållen försäkring vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Förtidspension och sjukbidrag bytte namn till sjukersättning och aktivitetsersättning. Dock bibehölls systemet med olika beräkningsgrunder för ersättningsnärns samt en ordning med olika ersättningsnivåer. Det finns inkomstrelaterad sjukersättning men också sjukersättning på grundnivå. Det fanns inte i reformen 2003 någon avsikt att påverka ersättningsnivån för den försäkrade (nettoersättningen skulle vara densamma). Vad som händer är dock att den 1 juli 2008 avskaffas möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning vilket höjer tröskeln till rätten att få sjukersättning (vilket i sin tur medför att fler blir hänvisade till arbetsförmedlingen och ersättningar knutna till arbetslöshet).

⁷¹ SFB 27:23, 1 st.; Prop. 2007/08:136; 2009/10:SfU11; 2009/10:SfU13. SFB 27:24a.; Prop. 2009:10:45; Prop. 2011/12:1, utg. omr. 10.

⁷² Prop. 2007/08:136.

⁷³ Prop. 2000/01:96.

Bortsett från den stora skillnad som finns mellan ersättning som är inkomstrelaterad och grundersättning finns några av de tydligaste diskrepanserna i ersättningsnivåer mellan sjukpenning (relativ korttidsjukdom) och sjukersättning (långtidssjukdom) och mellan all typ av sjukrelaterad ersättning och ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Den del av försäkringen som förhåller sig tydligast till inkomstbortfallsprincipen av ovan nämnda försäkringsgrenar är rätten till sjukpenning. Den ekonomiska risk som följer av att bli utförsäkrad från sjukförsäkringen (för att dagarna tar slut), alternativt utdefinierad, är avsevärd även om man fångas upp av andra delar av socialförsäkringen. Med stöd i annan forskning går det dessutom att dra slutsatsen att även om det fanns distinkta skillnader mellan försäkringsgrenarna också 2002 har dessa förstärkts år 2012.⁷⁴

6. Social risk som värde

Sammanfattar man ovanstående genomgång av den svenska sjukförsäkringen blir resultatet entydigt; i alla de tre kategorier av rättslig reglering som kan påverka skyddet av etablerad position blir utfallet av en jämförelse mellan åren 2002 och 2012 att skyddet försvagats. Det gäller försäkringsskyddets nivå, försäkringsskyddets utsträckning i tid, försäkringsskyddets materiella omfattning och dessutom, i tillägg, nivån i de alternativ som står till buds om man står utan skydd från sjukförsäkring. Det finns exempel på en motsatt rörelse under den mellanliggande tidsperioden, dämpande åtgärder, men det påverkar inte den generella bilden. Jag konstaterar att utvecklingen den senaste tioårsperioden förstärker en vändning som inleddes på 1990-talet. Det som då kunde uppfattas som en akut krishantering ser nu ut som ett vägval. I detta skiljer sig inte det svenska exemplet från den övergripande utvecklingen av välfärdsstatsprojektet som diskuterades ovan med referens till bland andra Taylor-Gooby, Beck och Esping-Andersen.⁷⁵

Med användning av en avgränsad, teknisk, bestämning av inkomstbortfallsprincipen går det att argumentera att principen fortfarande upprätthålls, under begränsad tid och för vissa. Den upprätthålls vid korta sjukfall (de som är sjuka upp till 6 månader) och vid mycket svåra sjukfall (de som kommer igenom nålsögat "allvarlig sjukdom"), under förutsättning att de som insjuknar har en lön som inte överstiger takbeloppet. För dessa grupper erbjuder sjukförsäkringen fortsatt en relativ standardtrygghet; inga skarpa krav på omställning och möjlighet till 90 % av en, trots allt, indexerad SGI, om än beskattad utan hänsyn till jobbskatteavdragen.⁷⁶ Men, betraktelsen av de förändringar som införts mellan 2002 och 2012 synliggör också några genomgående mönster: skillnaden mellan lön och ersättning ökar, kraven på omställning ökar, det uppställs tidsramar med slutpunkter (exit). Det kan också noteras att detta gäller hela socialförsäkringen där ersättningen i form av sjukpenning, trots åtstramning, bibehåller sin position som den del av socialförsäkringen som är mest generös.

Den valda lagstiftningstekniken innebär en ökad detaljreglering i lagtext med användning av fasta, explicita tids- och beloppsgränser, vilka begränsar tolkningsmöjligheterna i det enskilda fallet och säkerställer implementering. Nytt är också de många säkerhetsventiler som efterhand införs (efter 2008) och som till exempel innebär särskilda regler för "allvarligt sjuka" och sjuka som får "omfattande vård", alltså en typ av mjukare, inte sällan svårtolkade, kriterier som används för att selektera särskilt behövande inom gruppen sjuka.⁷⁷

Hur skall vi då förstå dessa förändringar givet de teorier om normativa mönster, kritisk positivism och sociala risker som diskuterades inledningsvis? Resultatet av den nu genomförda

⁷⁴ *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*, 2014.

⁷⁵ Se ovan avsnitt 2.

⁷⁶ Beroende på kollektivavtalsområde kan ersättningen i vissa yrkesområden bli än mer förmånlig med ersättningar upp till 90 procent av lön (men bara om man har en godkänd sjukskrivning som grund).

⁷⁷ Styrning av dessa nya sjukdomskriterier sker primärt genom det försäkringsmedicinska beslutsstöd som upprättats av Socialstyrelsen.

<http://www.socialstyrelsen.se/riktlinjer/forsakringsmedicinsktbeslutsstod/allvarligsjukdom>

undersökningen är tydligt, och jag drar slutsatsen att nuvarande reglering av sjukförsäkringen inte längre kan beskrivas som förankrad i de värden som kan knytas till skyddet för etablerad position, det vill säga värden som knyter ett äganderättsliknande skydd till sociala positioner som uppnåtts på ett legitimt sätt (till exempel genom arbete). Med utgångspunkt i Christensens teoribildning kan vi se en rörelse i det normativa fältet påverkar balansen mellan normativa grundmönster. Detta kan tolkas som en stark indikation på ett mer paradigmiskt skifte i synen på sjuk-/socialförsäkringen och dess samhälleliga funktion, eller åtminstone på en kraftfull ansats att genomdriva ett sådant skifte. Frågan återstår dock om vi ur den rättsliga undersökningen också kan säga något om riktningen på denna normativa rörelse?

Inledningsvis gjordes en utblick i den välfärdsstatsforskning som med hjälp av olika riskbegrepp synliggjort riktningen i vad som tycks vara en genomgripande förändringsprocess inom etablerade välfärdsstater under de senaste decennierna. En central slutsats av denna forskning är att det pågår en riskförskjutning (*risk shift*), det vill säga en förskjutning av risktagande från det allmänna till individen, ett resultat som står väl i samklang med iakttagelsen att skyddet för etablerad position försvagats. Är det också så att denna riskförskjutning finns representerad i något av de grundmönster som Christensen identifierade redan på 1990-talet? Det ligger nära till hands att tolka riskförskjutningen, med dess individfokus, som en kraftfull förstärkning av det marknadsfunktionella grundmönstret. När Christensen ställer *skydd för etablerad position* och *marknadsfunktionalitet* mot varandra lyfter hon fram det konservativa i kontrast mot det dynamiska, där det dynamiska, det marknadsfunktionella, strävar efter att skapa nya verksamheter, efter effektiv omfördelning av resurser och, från ett individuellt perspektiv, förmågan att anpassa sig till en ”ständig förändring av uppnådda positioner”.⁷⁸ Är det då dessa värden som nu präglar sjukförsäkringen?

Svaret kompliceras av att förändringarna skett utan att den rådande principen, inkomstbortfallsprincipen, öppet har ifrågasatts. Reformerna har inte heller varit del av lanseringen av någon version av den modell som brukar uppfattas som alternativet till standardtrygghet: grundtrygghet. En grundtrygghetsmodell hade, beroende på utformning, kunnat uppfattas som en rörelse i riktning mot endera av de två grundmönster som Christensen kallar *rättnis fördelning* respektive *marknadsfunktionalitet*. Socialförsäkringsreformer som betonar försäkringsprinciper, individuella ekonomiska incitament, krav på omställning och som skapar marknad för kompletterande privata eller kollektiva försäkringar talar för ett starkt inslag av marknadsfunktionalitet. Hade däremot de reformer som införts mellan 2002 och 2012 ackompanjerats av en diskussion om det samhälleliga värdet av social trygghet, betydelsen av omfördelning, jämlikhet, investeringar i rehabilitering och utbildning eller i någon annan vision om generell grundläggning som idé, hade det varit värden som kunnat hänföras till *rättnis fördelning*. Ledorden ”arbete skall löna sig” har varit det normativa fundament som drivit förändringsprocessen av socialförsäkringen under åren 2002–2012. Som en konsekvens har trygghetssystemen erbjudit allt lägre och allt mer svårtillgängliga ersättningar i linje med en konsekvent incitamentsbaserad styrning som gör alternativet till snabb återanpassning till arbetsmarknaden ekonomiskt svårt eller omöjligt. I Christensens normativa fält tycks de principiella drivkrafterna förflyttats inte bara bort från ett *skydd för etablerad position* utan även bort från värdet av *rättnis fördelning* till förmån för värden knutna till en *marknadsfunktionalitet* med tydliga inslag av överföring av risk och en medveten användning av social otrygghet (som incitament).⁷⁹

⁷⁸ Christensen, 1996 s. 530.

⁷⁹ Detta sagt om de genomförda reformerna 2002-2012. Samtidigt skall noteras att systemet är trögt och att socialförsäkringen i sin helhet, genom de olika typer av rättskonstruktioner som sammantaget utgör försäkringen, präglas av en samtidig mångfald av motsägelsefulla värden. Så kan till exempel noteras att det i nuvarande reglering av sjukförsäkringen inte finns något hinder för att genom kollektivavtal fylla ut den offentliga försäkringen och därigenom upprätthålla skyddet för etablerad position (90 procent av lön), något som också förekommer, om detta se Norberg, 2014, s. 206 f. Det kärnvärde Norberg lyfter fram (och som man med Tuori som stöd, skulle kunna argumentera är en del av djupstrukturen) är att en person som alla kan förstå är sjuk, eller som upplevs som sjuk, skall få ersättning utan att behöva arbeta och utan krav på omställning av levnadsnivå (ibid).

Hittills har jag med hjälp av Christensens teori fått stöd för att göra en analys av rätten som en rörelse i ett normativt fält, men frågan om på vilken nivå denna rörelse sker återstår och därmed också frågan om det finns skäl att förhålla sig kritisk från ett rättsligt perspektiv. Där Christensens teori möjliggör ett synliggörande av normativa växlingar ger Tuori, i den mån den ytliga normförskjutningen står i konflikt med rättens mer djupliggande strukturer och grundvärden, teoretisk grund för en korrigerande rättslig diskurs. Kan man då hävda att den övergivna inkomstbortfallsprincipen, skyddet för etablerad position, det äganderättsliknande skydd för den sociala position man erhållit genom arbete, är skyddad av de grundvärden som enligt Tuori finns i djupstrukturen?

I en svensk kontext skulle man kunna argumentera att inkomstbortfallsprincipen i socialförsäkringen, betraktad som en äganderättskonstruktion som skyddar social position, primärt haft funktionen att skapa legitimitet för ett socialt trygghetssystem som med nödvändighet behöver vara solidariskt och omfördelande, det vill säga värden som kan hänföras till *rättvis fördelning*. Skyddet för etablerad position i socialförsäkringen skulle alltså primärt haft funktionen att möjliggöra den omfördelning av resurser som krävs för att uppnå ett annat grundmönster: rättvis fördelning. Finner vi då i den värdegrundade djupstrukturen stöd för principer om rättvis fördelning? Möjligtvis skulle man kunna tolka det händelseförlopp som utspelade sig mellan Reinfeldt-reformen 2008 och efterföljande jämkningar (2009, 2010, 2012) som ett exempel på vad som händer med en reform som går över gränsen av vad som är normativt möjligt.⁸⁰ Norberg hänvisar till ”kärnvärden i sjukförsäkringen” för att förklara varför de nya principerna i 2008 års reform inte gick att genomföra fullt ut.⁸¹ Reformen uppfattades som absurd och stötande och regeringen tvingades, delvis, att backa. Om vi tolkar denna reträtt som styrd av en konflikt mellan yt nivå och djupstruktur hade rättens aktörer, enligt teorin om kritisk positivism, haft ett korrigerande ansvar.⁸² Nu är det dock primärt media som blir den reglerande faktorn och som genom ett intensivt yttre tryck medverkar till att göra delar av reformen politiskt omöjlig. Rättens aktörer tycks således inte ha uppfattat det som rättsligt möjligt eller lämpligt att bromsa utvecklingen.

Möjligtvis är bristen på debatt om själva grundvalarna för försäkringssystemet ett tecken på att reformerna (från 1990-talet och framåt) av de etablerade partierna uppfattats som avgränsade, tekniska och pragmatiska. Parollen ”det skall löna sig att arbeta” är knappast ett politiskt program för social trygghet. I dagsläget tycks incitamentstanken vara den enda politiska vision som genomsyrat reformarbetet, vilken resulterat i rättsliga konstruktionerna som lämnar åt individen att i betydligt högre grad hantera sin egen osäkerhet och utsatthet. Arbetslinjen har fått en ny innebörd och detta, för att återknyta till välfärdsstatsforskningen, i en tid när arbetsmarknaden i sig själv är stadd i förändring och det framtida behovet av arbetskraft i traditionell mening är högst oklart. Återvänder vi till klassiska socialpolitiska texter skrivna av författare som Marshall (sociala rättigheter), Titmuss (fördelningsrättsvisa och social delaktighet) eller Esping-Andersen (de-kommodifiering) framstår en sådan politisk abdikation som mycket bekymmersam.⁸³ De europeiska välfärdsstaterna har sina rötter i industrialismens och marknadsekonomins framväxt och etableras under efterkrigstiden som ett politiskt ställningstagande för demokrati och en balanserad marknad (mot kommunism, fascism och nazism). Om vi godtar ett antagande om att välfärdsstatens grundidé har varit att skapa starka demokratiska samhällen genom att balansera (kanske till och med möjliggöra) kapitalismens drivkrafter genom att skapa frizoner där social trygghet och samhällslig integration står i förgrunden, hur skall vi då förstå utvecklingen av den

⁸⁰ SFS 2008:480; SFS 2009:1531 (i kraft 2010 ”allvarlig sjukdom”); 2009/10:SfU13; SFS 2011:1513 (nya undantag i 27:24a).

⁸¹ Norberg, 2014, s. 241.

⁸² Om den kritiska rättspositivismen och möjligheten (skyldigheten) till rättsintern kritik, se Tuori, 2013a. På ett övergripande plan är det dock illavarslande för idén om den korrigerande rättspositivismen att det finns så många exempel på rättsliga aktörers oförmåga att aktivt agera som förespråkare för fundamentala rättsliga värden i strid mot maktstrukturer. För en spännande och försiktigt optimistiska analys av dessa frågor, se Graver, 2014.

⁸³ Marshall & Bottomore, 1992 [1950]; Titmuss, 1966, 1976; Esping-Andersen, 1990.

svenska socialförsäkringen? Förmår en på marknadsfunktionalitet normativt grundad välfärdsstat att skapa tillräckligt starka frizoner, tillräcklig grad av social trygghet, för att stå stark inför hot om politisk populism på vänster- och högerkanten? Kan det normativa mönster som Christensen identifierade som marknadsfunktionellt skapa samma värdemässiga stabilitet som de klasskoalitioner som i Sverige under 1900-talet kom till uttryck i sjukförsäkringen genom en kombination av rättvis fördelning och ett skydd för etablerad position?⁸⁴ Kan man tänka sig en hållbar socialförsäkring som inte har en stark grund i de värden som handlar om rättvis fördelning?

Frågorna är fler än svaren men utgör, tentativt, i sig själva ett svar på Försäkringskassans problem med sviktande förtroende. Så mycket grundläggande osäkerhet i en situation där människor är utsatta för risk skapar kanske med nödvändighet en nyttig och välförtjänt förtroendekris för systemet i sin helhet om än ansvaret faller tungt på regering och riksdag. Förtroendekris är med sådan tolkning att föredra framför apati.

⁸⁴ Klasskoalitioner används av Esping-Andersen som en signifikant för den nordiska (socialdemokratiska) välfärdsstatsregimen, se Esping-Andersen, 1990, s. 17–18, 29–30.

REFERENSER

Litteratur

- Beck, Ulrich *Risksamhället: på väg till en annan modernitet*, Göteborg: Daidalos, 2000 [1986].
- Christensen, Anna ”Skydd för etablerad position – ett normativt grundmönster”, *TJR*, 04/1996, s. 519–574.
- Christensen, Anna ”Normativa grundmönster i socialrätten”, *Retfærd*, 20 (78) 1997, s. 69–79.
- Christensen, Anna ”Normative Patterns and the Normative Field: A Post-Liberal View on Law”, in Wilhelmsson, Thomas and Samuli Hurri (eds) *From Dissonance to Sense: Welfare State Expectations, Privatisation and Private Law*, Aldershot: Ashgate, 1999, s. 83–98.
- Christensen, Anna ”Protection of the Established Position. A Basic Normative Pattern”, *Scandinavian Studies in Law*, Vol 40, 2000, s. 285-324.
- Edebalk, Per-Gunnar ”Sjuklön och sjukpenning – 1955 års sjukförsäkringsreform och sjuklönefrågan”, working paper 2005:4, socialhögskolan, Lunds universitet, 2005.
- Elmér, Åke *Svensk socialpolitik*, Stockholm: Liber utbildning, 1993.
- Esping-Andersen Gøsta *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity, 1990.
- Ewald, François *L'Etat providence*, Paris: B. Grasset, 1986.
- Fölster, Stefan ”Socialförsäkring genom medborgarkonto: Vilka är argumenten?” *Ekonomisk Debatt*, årg. 22, nr 4, 1994, s. 387–397.
- Förtroendet för Försäkringskassan 1999-2010*, Socialförsäkringsrapport 2015:xx, Stockholm: Försäkringskassan (kommande).
- Graver, Hans Petter *Judges against Justice. On Judges When the Rule of Law is under Attack*, Heidelberg: Springer, 2014.
- Hacker, Jacob *The Great Risk Shift: The Assault on American Jobs, Families, Health Care and Retirement and How you can Fight Back*. New York: Oxford University Press, 2006.
- Hensing, Gunnel (et al.) ”Sänkt förtroende för Försäkringskassan” i Sören Holmberg & Lennart Weibull (red) *Nordiskt ljus. Trettiosju kapitel om politik, medier och samhälle*, Göteborg: Göteborgs Universitet, 2010 s. 229–244.
- Holmlund, Bertil (et al.) ”Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd”, Rapport från socialdemokraternas forskningskommission, 2014-03-03.
- Hydén, Håkan ”Normativa grundmönster – mot en teori om rättsliga förändringsprocesser”, i *Normativa perspektiv*, Ann Numhauser-Henning, (red.) Lund: Juristförlaget, 2000.
- Hägglund, Pathric & Skogman Thoursie, Peter ”De senaste reformerna inom sjukförsäkringen: En diskussion om deras förväntade effekter”, Rapport 2010:5 till Finanspolitiska rådet, 2010.
- Janson, Per *Den buvudlösa idén. Medborgarlön, välfärdspolitik och en blockerad debatt*, Lund: Arkiv förlag, 2003.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim ”Kan socialpolitik en minska fattigdom och ojämlikhet? En jämförande studie av socialpolitiska modeller i OECD länderna”, i *Välfärd och ojämlikhet i ett 20-års perspektiv 1975-1995*, Rapport 19, Statistiska Centralbyrån (SCB) Välfärdsprogrammet, Stockholm, 1997.
- Lindgren, Karl-Oskar ”Nya villkor för socialförsäkringarna?”, *Ekonomisk debatt*, (41) 2013:4, s. 18-31.
- Mannelqvist, Ruth *Samband i Socialförsäkringen. En rättsvetenskaplig studie av sambandet mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen*, Uppsala: Iustus, 2003.
- Marshall, T. H. & Bottomore, Tom *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press 1992 [1950].
- Norberg, Per, *Inkomstskyddet vid övergång från sjukskrivning till arbete eller arbetslöshet*, Uppsala: Iustus, 2014
- Norén-Bretzer, Ylva *Att förklara politiskt förtroende. Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*, akademisk avhandling, Göteborgs universitet, 2005.
- Norris, Pippa (ed.) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Numhauser-Henning, Ann (red.) *Normativa perspektiv. Festskrift till Anna Christensen*, Lund: Juristförlaget, 2000.
- Numhauser-Henning, Ann ”Om rättens roll i en demokratisk samhällsutveckling” i *Maktdelning, Demokratiutredningens forskarvolym I*, SOU 1999:76, s. 87–111.
- Reinikainen, Jouni, ”Social rättvisa per medborgarlön? Den egalitära liberalismen i miljöpartiets distributiva ideal”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2005, årg. 107, nr. 4, s. 351–376.
- Socialförsäkringsboken 1999*, Riksförsäkringsverket (RFV), 1999.
- Standing, Guy, *Prekariatet. Den nya farliga klassen*, Göteborg: Daidalos 2013 [2011].
- Stendahl, Sara *Communicating Justice Providing Legitimacy. The Legal Practices of Swedish Administrative Courts in Cases Regarding Sickness Cash Benefit*, Uppsala: Iustus, 2004.
- Stendahl, Sara ”Employment Support – a Normative Step Backward, Forward or Nowhere?” in Stendahl Sara (et al.) (eds) *A European Work-First Welfare State*, Göteborg: CERGU, 2008, s. 173–192.

- Stendahl, Sara "The Complicated made Simple" in Devetzi, Stamatia & Stendahl, Sara (eds) *Too Sick to Work. Social Security Reforms in Europe for Persons with Reduced Earnings Capacity*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2011, s. 95–118.
- Ståhlberg Ann-Charlotte, "Är Sverige på väg från standardskydd till grundskydd? En diskussion om socialförsäkringarna"; *Ekonomisk debatt* 1996, årg. 24, nr 8, s. 631–642.
- Taylor-Gooby, Peter "The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience", *Journal of Social Policy*, 31, 2002, s. 597–621.
- Taylor-Gooby, Peter "New Social Risks in Postindustrial Society: Some Evidence on Responses to Active Labour Market Policies from Eurobarometer," *International Social Security Review*, Vol 57, 3/2004, s. 45–64.
- Titmuss, R. M. "The Welfare State Imagies and Realities" , in Schottland, C.I. *The Welfare State*, New York: Harper Torchbooks 1967.
- Titmuss, R. M. *Essays on the Welfare State*. London: Allen & Unwin 1976 [1958].
- Torry, Malcolm *Money for Everyone: Why we Need a Citizen's Income*, Bristol: Policy Press 2013.
- Tuori, Kaarlo "Välfärdsstaten, risksamhället och den sociala rätten", *Retfærd*, 15 (58), 1992, nr 3, s. 3–22.
- Tuori, Kaarlo "Från ideologikritik till kritisk positivism", *Retfærd*, 22 (85), 1999, s. 5-18.
- Tuori, Kaarlo *Critical Legal Positivism*, Aldershot: Ashgate, 2002
- Tuori, Kaarlo "Om rättssäkerhet och sociala rättigheter (samt mycket annat)", *TJR*, 03/2003, s. 341–356.
- Tuori, Kaarlo "Law Beyond Law", in Numhauser-Henning, A. & Mia Rönnmar (eds.) *Normative Patterns and Legal Developments in the Social Dimension of the EU*, Oxford: Hart Publishing, 2013a.
- Tuori, Kaarlo *Rättens nivåer och dimensioner*, Forum Iuris, Juridiska Fakulteten vid Helsingfors Universitet. 2013b.
- Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*, Inspektionen för socialförsäkringen, (ISF), Rapport 2014:4, Stockholm, 2014.
- Vahlne Westerhäll, Lotta *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*, Stockholm: Norstedts juridik, 2002.
- Westerhäll, Lotta *Sjukpenninggrundande inkomst*, Stockholm: Norstedt, 1986.
- Westerhäll, Lotta *Den svenska socialrätten*, Stockholm: Norstedt, 1990.
- Wacquant, Loïc *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Cambridge: Polity, 2008.
- Zinn, Jens O "Risk, Social Inclusion and the Life Course – Review of Developments in Policy and Research" in *Social Policy and Society*, Vol 12, issue 02, 2013, s. 319–333.

Offentligt tryck

- Prop. 1995/96:209 Försäkringsskydd vid sjukdom m.m.
- Prop. 2000/01:96 Sjukersättning och aktivitet ersättning istället för förtidspension
- Prop. 2002/03:100 2003 års ekonomiska vårproposition
- Prop. 2004/05:21 Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro
- Prop. 2006/07:1 Budgetpropositionen för 2007
- Prop. 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008
- Prop. 2007/08:136 En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete
- Prop. 2007/08:22 Ett förstärkt jobbskatteavdrag
- Prop. 2009/10:42 Ett ytterligare förstärkt jobbskatteavdrag
- Prop. 2009/10:45 Kompletterande förändringar i sjukförsäkringen m.m. i samband med förstärkta insatser för återgång i arbete
- Prop. 2011/12:1 Budgetproposition för 2012
- 2009/10:SfU11 Socialförsäkringsbalk
- 2009/10:SfU13 Ändringar i sjukförsäkringen