

Socialdepartementet

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering (SOU 2020:6)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tillstyrker förslaget att bedömningen efter 180 dagar ska göras mot sådant *angivet* förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden (avsnitt 12.2).

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget att ärendena måste utredas mer (avsnitt 12.3).

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget att äldre försäkrade alltid ska få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren (avsnitt 12.4).

ISF avstyrker förslaget att införa ett nytt beviskrav, övervägande skäl, för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180 (avsnitt 12.5).

ISF avstyrker förslaget att göra det möjligt att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365 av andra skäl än att det kan anses oskäligt (avsnitt 12.6).

ISF avstyrker förslaget att arbetsförmågan inte ska bedömas mot angivet normalt förekommande arbete vid bedömning av rätt till rehabiliteringsersättning (avsnitt 12.7).

ISF tillstyrker förslaget att regeringen bör överväga ett förtydligande av begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering (avsnitt 12.8).

ISF tillstyrker förslaget att regeringen bör överväga att se över sjukersättningens regelverk (avsnitt 12.9).

ISF instämmer med utredningen i att det kan finnas anledning att överväga ett särskilt stöd vid omställning (avsnitt 12.10).

ISF anser att utformningen av de föreslagna bestämmelserna är lagtekniskt komplicerad och inte bidrar till en ökad förutsebarhet och begriplighet i regelverket om sjukförsäkringen (avsnitt 1.1).

ISF anser att utredningens redovisning av konsekvenser för sjukförsäkringen inte är tillräckligt djupgående och i vissa delar framstår som svår att förstå (avsnitt 13.2).

12.2 Bedömningen efter 180 dagar ska göras mot sådant *angivet* förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden

ISF tillstyrker förslaget att bedömningen efter 180 dagar ska göras mot sådant *angivet* förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

ISF anser att delar av förslaget och konsekvensutredningen behöver förtydligas och lämnar därför följande synpunkter.

Arbetslösa

ISF har utgått från att förslaget inte enbart gäller vid 180-dagars-prövningen för anställda sjukskrivna, utan även vid motsvarande prövning för till exempel arbetslösa sjukskrivna för vilka bedömningen mot normalt förekommande arbete görs från första dagen. Det framgår dock inte av utredningens förslag att det är så det ska tolkas och ett förtydligande av det i förarbeten torde vara nödvändigt.

Förståelse

Utredningen föreslår att förarbetena ska förtydliga att förmågan att försörja sig i normalt förekommande arbete ska relateras till en *yrkesgrupp* enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). ISF anser att det är ett lämpligt tillvägagångssätt. Men för de försäkrade personernas förståelse hade det varit att föredra att även själva lagtexten tydligare återspeglade den bedömning som ska göras i praktiken. ISF tror att begreppet "angivet förvärvsarbete" av de allra flesta försäkrade personer tolkas som ett konkret arbete, vilket kan skapa förväntningar på att ett specifikt sådant ska presenteras i avslagsbeslut. En alternativ formulering i 27 kap. 48 § första stycket socialförsäkringsbalken skulle kunna vara "... *sådan angiven yrkesgrupp som består av förvärvsarbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden*".

SSYK och utbildning

En central aspekt i SSYK är kvalifikationsnivåerna. Nivåerna utgår från den formella utbildning som är normal för yrket. Idag är det möjligt att använda referensmaterialet utan att ta hänsyn till utbildningsbakgrund. Det är

viktigt att det föreslagna lagförslaget inte innebär att utbildning kommer att beaktas indirekt när SSYK ska användas för att definiera angivet förvärvsarbete då det vore att kringgå principen om att arbetsförmåga bara får bedömas utifrån medicinska faktorer. Det bör tydliggöras i Arbetsförmedlingens uppdrag att vidareutveckla ett stöd för utpekande av yrkesgrupper att stödet ska bygga på referensmaterialets konstruktion så som det är utformat idag. Det vill säga stödet ska utgå från de medicinska kraven i arbetet och hur tillåtande arbetet vad gäller olika yrkesgrupper är mot olika former av aktivitetsförmågebegränsningar.

Behov av underlag

ISF anser att utredningens konsekvensbeskrivning inte tillräckligt utvecklar vilken påverkan förslaget kommer att få på behovet av underlag i handläggningen. Utredningen beskriver heller inte vilka resurser som kan komma att krävas i detta avseende. Till viss del ska behovet av underlag tillgodoses genom att Försäkringskassan föreslås beställa fler aktivitetsförmågeutredningar (AFU) tidigare i sjukfallen. I de ärenden där det inte finns AFU ska det enligt utredningen ändå gå att använda referensmaterialet tillsammans med övrigt underlag i ärendet. ISF vill poängtera att det i vissa fall kan vara svårt att använda referensmaterialet utan AFU. Som utredningen konstaterar finns det i dessa ärenden sällan något annat medicinskt underlag än läkarintyg. När det handlar om partiell aktivitetsbegränsning kan det vara svårt att utifrån uppgifterna i läkarintygen avgöra hur aktivitetsbegränsningarna ska översättas till de graderingar som krävs för att använda referensmaterialet. Och ett graderingssteg kan göra stor skillnad i utfallet. ISF anser att det kan finnas skäl att omforma läkarintygen så att de blir mer kompatibla med referensmaterialet.

Bedömningar av anpassningsbehov

ISF anser att utredningens förslag innebär en ambitionshöjning avseende Försäkringskassans utredning som kan komma att kräva resurser som utredningen i sin konsekvensbeskrivning inte tillräckligt beskriver. Även om bedömningen ska göras mot en konkret yrkesgrupp är det ofta problematiskt att i enskilda fall avgöra om en person klarar sådana arbeten utan mer än ringa anpassning och i normal arbetstakt. Även med utredningens förslag kommer bedömningen att vara fiktiv och ofta svår att göra eftersom de försäkrade personerna ytterst sällan har praktisk erfarenhet inom de aktuella yrkesgrupper som deras aktivitetsbegränsningar går att relatera till.

Rimliga yrkesgrupper

Utredningen uppger att de yrkesgrupper som kommer att anges i avslagsbesluten i möjligaste mån bör vara sådana som framstår som rimliga för den försäkrade personen. ISF anser att det är lämpligt att ange

en yrkesgrupp som är rimlig om det underlättar den försäkrade personens förståelse för beslutet och sjukförsäkringen. Men en rimlig yrkesgrupp behöver inte alltid öka förståelsen. ISF ser en viss risk för att ett sådant krav i vissa situationer kan leda till att andra faktorer än rent medicinska tas med i bedömningen. Det kan uppstå situationer där en yrkesgrupp som är medicinskt möjlig kommer att te sig orimlig för den försäkrade personen själv. Det kan bero på att den försäkrade personen saknar relevant utbildning eller arbetslivserfarenhet, eller på att det inte finns några sådana arbetstillfällen tillräckligt nära där den försäkrade personen bor. Ska tillämpningen vara enhetlig och rättssäker får inte ovidkommande faktorer som utbildning vägas in i syfte att tillämpningen ska uppfattas som rimlig av den försäkrade. Detta måste därför förklaras tydligt när en yrkesgrupp anges, så att den försäkrade personen förstår skillnaden mot vilka arbeten som hen själv anser är tillgängliga. Även förarbetena behöver vara tydliga i detta avseende och ge förutsättningar för Försäkringskassan att kunna förklara dessa beslut.

Förståelse, förtroende och överklagan

ISF håller med utredningen om att lagändringen kan komma att öka de försäkrade personernas förståelse för de aktuella besluten. Men ISF vill betona att det inte nödvändigtvis är samma sak som att förtroendet för sjukförsäkringen, Försäkringskassan eller domstolarna kommer att öka. Om konsekvenserna av att arbetsförmåga bara får bedömas utifrån medicinska faktorer blir tydligare kan det innebära att fler blir missnöjda. Det finns också en möjlighet att ökad tydlighet kan leda till att fler begär omprövning och överklagar till domstol. ISF:s rapport, *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna (2014:18)*, visar att ju bättre en person förstår förvaltningsrättens dom desto större är sannolikheten för att hen kommer att överklaga domen. ISF menar inte att ett ökat antal omprövningar och överklaganden behöver vara något negativt i sig, men det är viktigt att vara medveten om att det kan bli en konsekvens av förslaget.

Prövningsramen

Enligt utredningen kommer "yrkesgruppen" bli en del av prövningsramen i de fall Försäkringskassans beslut överklagas till domstol. ISF är osäker på om utredningen med detta avser att domstolen bara ska pröva om den försäkrade personen har förmåga att försörja sig genom arbete i den yrkesgrupp som Försäkringskassan angett i beslutet.

ISF anser att det är mindre lämpligt att inskränka prövningsramen på det sättet då det skulle kunna resultera i ett ökat antal återförvisade mål från domstolen till Försäkringskassan. ISF ser också en viss risk för att Försäkringskassan låter avslagsbesluten rymma flera olika yrkesgrupper för att undvika en återförvisningssituation. Det torde påverka de försäkrade personernas förståelse av besluten negativt. För den försäkrade personens förståelse av Försäkringskassans bedömning bör det tydligt framgå av ett

avslagsbeslut att den försäkrade personen klarar de arbetsuppgifter som förekommer inom den angivna yrkesgruppen.

12.3 Ärendena måste utredas mer

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget att ärendena måste utredas mer.

ISF anser att utredningens förslag om att ärendena måste utredas mer inte utgör ett tillräckligt konkret förslag för ISF att ta ställning till. Det är visserligen enkelt att instämma i utredningens deklaration att Försäkringskassans bedömning efter dag 180 ska innehålla en utredning och ett underbyggt övervägande om huruvida den försäkrade personen har kvar arbetsförmåga som kan utnyttjas för att försörja sig i normalt förekommande arbete. Men utredningen utvecklar inte sitt resonemang i något konkret förbättringsförslag som anger hur förslaget ska realiseras.

Utredningen kopplar heller inte sitt förslag om mer utredning till någon föreslagen lagändring eller uppmaning till regeringen att ge Försäkringskassan någon form av direktiv eller uppdrag.

Utredningen konstaterar vidare att deras ärendegranskning visar att det är svårt för den försäkrade personen att förstå varför Försäkringskassan anser att hen bedöms klara ett normalt förekommande arbete. Utredningen redovisar dock inte någon djupare analys av vad de anser saknas i Försäkringskassans utredningar. För ISF framstår det inte som att det nödvändigtvis är mer utredning som är lösningen på de försäkrade personernas svårigheter att förstå Försäkringskassans beslut. Kanske är det istället beslutsmotiveringarna, utifrån gjorda utredningar, som behöver utvecklas. ISF saknar ett resonemang kring detta i utredningens förslag.

ISF anser att hur mycket ett ärende behöver utredas beror på hur komplext det enskilda ärendet är och vilken bedömningsgrund det ska avgöras mot.

ISF menar dessutom att det kan vara vanskligt att ställa allmänna krav på att Försäkringskassan ska utreda mer utan att samtidigt analysera hur det påverkar kravet på att handläggningen ska vara effektiv.

12.4 Äldre försäkrade ska alltid få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget att äldre försäkrade alltid ska få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren.

ISF instämmer med utredningens slutsats att det behöver finnas en möjlighet att undanta äldre försäkrade som närmar sig slutet av arbetslivet från prövningen mot normalt förekommande arbete. ISF anser dock inte att

det är givet att utredningens förslag på utformning av undantaget är det bästa och utvecklar våra tankar om varför nedan.

Det finns ett behov av att införa en särskild reglering för personer som på grund av sin ålder befinner sig nära arbetslivets slut

ISF instämmer i utredningens analys att äldre försäkrade som får avslag på sin ansökan om sjukpenning vid dag 180 riskerar att hamna i en särskilt utsatt situation. För personer med kort tid kvar i arbetslivet, där omställning till annat arbete är utsiktslös eller uppfattas som mycket svårt, kan möjligheten att ta ut pension framstå som den enda rimliga möjligheten till försörjning. Det kan dock innebära betydande ekonomiska konsekvenser för individen eftersom tidpunkten för utträde från arbetslivet har betydelse för pensionens storlek resten av livet. ISF:s rapport, *Striktare sjukförsäkring och tidig ålderspensionering* (2014:7), visar även att detta särskilt riskerar att drabba individer med låga inkomster. De negativa ekonomiska konsekvenserna som det innebär att ta ut tidig ålderspension kan också innebära att individer med partiell arbetsförmåga kommer att delta i omställningsinsatser som inte har utsikter att leda till någon verklig omställning hellre än att ta till vara sin arbetsförmåga hos sin arbetsgivare kombinerat med pension på deltid.

Ytterligare en viktig aspekt att beakta vid värderingen av utredningens förslag är hur de konsekvenser som dagens regelverk leder till uppfattas av allmänheten. De kammarrättsdomar som utredningen tar upp i sin problemanalys illustrerar situationer där konsekvenserna av tillämpningen av reglerna i sjukförsäkringen kan framstå som orimliga eller till och med direkt stötande. ISF ser en risk för att detta påverkar tilltron till socialförsäkringen i allmänhet och sjukförsäkringen i synnerhet.

Sammanfattningsvis delar alltså ISF utredningens uppfattning om att det finns ett behov av att införa en särskild reglering för personer som på grund av sin ålder befinner sig nära arbetslivets slut och inte har realistiska möjligheter till omställning.

Undantagets utformning

När det gäller själva utformningen av undantaget bedömer ISF att det inte framstår som helt klart att den lösning som utredningen föreslår är den mest ändamålsenliga. ISF anser också att det saknas viktiga aspekter i utredningens resonemang kring förslaget.

ISF anser att utredningens förslag om ett generellt undantag för samtliga äldre har fördelen att det är en enkel konstruktion som torde vara lätt att både förstå och administrera. Att undanta samtliga äldre försäkrade från prövningen mot normalt förekommande arbete skulle också i lägre grad kunna anses inverka på sjukförsäkringens grundläggande princip om att prövningen ska vila på medicinsk grund, än det alternativ som utredningen resonerar kring. Det nämnda alternativet innebär en lösning med en mer

generös prövning mot normalt förekommande arbete för äldre personer, där hänsyn även tas till individuella faktorer såsom utbildning, erfarenheter och bosättning.

ISF anser dock att alternativet med en konstruktion med en individuell prövning, där hänsyn tas till faktorer som har betydelse för individens möjlighet till omställning, också har tungt vägande fördelar. Framförallt är det sannolikt att en sådan konstruktion skulle vara mer träffsäker än utredningens förslag. Det går inte att förutsätta att alla individer i den aktuella åldersgruppen kommer att ha svårigheter i omställning efter ett avslagsbeslut vid dag 180. Utredningens förslag om att undanta samtliga äldre försäkrade utan urskiljning skulle sannolikt innebära att den fulla potentialen till omställning hos ett betydande antal personer inte skulle tas till vara. Av socialförsäkringsrapporten, *Vad händer efter avslutad sjukpenning?* (2018:8), framgår det att för individer i åldersgruppen 61–64 år som fått ett avslag vid dag 180 minskade andelen som tog ut ålderspension under det första året från 40 procent år 2014 till 20 procent år 2015. Andelen personer i förvärvsarbete ökade samtidigt markant från närmare 60 procent till över 70 procent.

Det är också oklart vilka samhällsekonomiska effekter utredningens förslag skulle leda till. Detta är något som utredningen inte fullt ut analyserar eller beräknar i sitt betänkande. Utredningen har exempelvis inte resonerat om hur förslaget att ge äldre personer med delvis nedsatt arbetsförmåga gentemot sitt nuvarande arbete möjlighet att få partiell sjukpenning skulle påverka samhällsekonomin i relation till den möjlighet som idag finns för individer att ta ut pension på deltid.

ISF tar inte ställning till hur ett undantag som är mer kopplat till verkliga omställningsmöjligheter skulle konstrueras lagstekniskt. Men av samma skäl som utredningen framför anser ISF att ett sådant regelverk enbart bör omfatta anställda försäkrade och inte arbetslösa.

Att undantaget ska kopplas till riktåldern för pension med en koppling till tidsgränser för ersättningar under en övergångsperiod bedömer ISF också vara rimligt och ändamålsenligt.

Alternativ inom ramen för pensionssystemet?

Slutligen vill ISF påpeka att det finns ytterligare exempel på åtgärder som utredningen inte har resonerat kring, men som skulle kunna analyseras vidare i syftet att skydda gruppen äldre från att drabbas av negativa ekonomiska konsekvenser. Det kan till exempel finnas anledning att utreda möjligheten till någon form av kompensation genom pensionssystemet på liknande sätt som finns eller är på förslag i våra grannländer Finland och Danmark. Finland har till exempel i dag en modell för tidig pension för äldre med nedsatt arbetsförmåga där det kan finnas rätt till arbetslivspension efter minst 38 år i ansträngande och slitsamt arbete och i Danmark finns ett förslag på en liknande lösning. Det skulle kunna finnas ett värde i att

belysa fördelar och nackdelar med alternativa lösningar inom ramen för pensionssystemet innan sjukförsäkringen eventuellt reformeras enligt utredningens förslag.

12.5 och 12.6 Nya möjligheter att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180

ISF avstyrker förslaget att införa ett nytt beviskrav, övervägande skäl för återgång i arbete hos arbetsgivaren, för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180.

ISF avstyrker även förslaget att göra det möjligt att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365 av andra skäl än att det kan anses oskäligt.

För det fall regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag i den här delen bedömer ISF att det är en rimlig avvägning att ingen diagnos undantas vid prövningen av om det finns skäl för att skjuta upp bedömningen mot normalt förekommande arbete.

ISF saknar en uttömmande problemanalys

ISF har i svar på utredningens tidigare delbetänkande, *Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum* (SOU 2019:2), redogjort för ISF:s inställning till det förslag som då lades fram. ISF vidhåller det som då framfördes om att det är otydligt hur utredningen har kommit fram till att det finns ett problem med regelverket som kan lösas med en sänkning av beviskraven. Därutöver vill ISF framhålla följande.

Utredningen har, bland annat utifrån en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2016 ref. 10), dragit slutsatsen att dagens krav för att skjuta upp prövningen mot ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete efter dag 180 är alltför högt ställda. Försäkringskassan har däremot i den rättsliga kvalitetsuppföljningen, *Sjukpenning – Den första sjukpenningrättsbedömningen och tillämpningen av rehabiliteringskedjan* (2017:5), funnit att utredningen om särskilda skäl i ärenden ofta är otillräcklig eller inte visar att det finns särskilda skäl att skjuta upp prövningen mot normalt förekommande arbete. Tillämpningen av särskilda skäl anses vidare, enligt Försäkringskassans *Kvalitetsanalys för sjukpenning avseende perioden 2017-09-01 – 2018-08-31* (Dnr 018190-2018), vara ett förbättringsområde där det finns en tendens att tillämpa särskilda skäl på ett sätt som inte överensstämmer med lagstiftarens intention och där det finns skillnader i tillämpning mellan områden. Utredningen har efter sitt tidigare delbetänkande genomfört en granskning av ärenden och då bland annat funnit att tillämpningen av särskilda skäl inte varit enhetlig eftersom bedömningen i bifallsbesluten ofta varit generös

medan tillämpningen i avslagsbesluten varit restriktiv. ISF anser att det, trots utredningens utveckling av sin problemanalys, fortfarande inte framstår som klarlagt att dagens krav för att en försäkrad ska kunna få sin arbetsförmåga fortsatt bedömd mot arbete hos arbetsgivaren efter dag 180 är för högt ställda eller kommer för tidigt. Det framgår inte heller varför en generell sänkning av beviskraven vore den bästa lösningen.

I delbetänkandet påpekar utredningen att dagens restriktiva undantag från huvudregeln tvingar den försäkrade till en, för både denne och arbetsgivaren, oönskad omställning trots god prognos för återgång i det tidigare arbetet. En majoritet av de som återgår i arbete efter att ha fått sjukpenningen indragen går tillbaka till samma arbetsgivare som tidigare. Alla kommer dock inte tillbaka till samma arbetsinkomst som före sjukfallet. ISF anser att kopplingen mellan högt ställda krav för att vid vissa tidpunkter i rehabiliteringskedjan få sin arbetsförmåga prövad mot arbete hos arbetsgivaren och minskade inkomster inte är tydlig i utredningens analys.

Utredningen hänvisar till ett exempel från sitt tidigare delbetänkande med sammanläggning av sjukperioder och menar att den strikta gränsdragningen vid dag 365 kan få orimliga konsekvenser för enskilda försäkrade. En sådan gränsdragningsproblematik är, som ISF i sitt tidigare remissvar uttryckt, ofrånkomlig i ett system med fasta tidsgränser. Det kan inte uteslutas att även den av utredningen föreslagna ordningen, med ett högre beviskrav för att få skjuta upp prövningen mot normalt förekommande arbete efter dag 365 än före den tidpunkten, skulle kunna få följder som uppfattas som orimliga i vissa situationer. ISF saknar en genomlysning av om det är reglerna om sammanläggning som utgör ett problem och om en generell sänkning av beviskraven i så fall är lösningen, eller om i stället vissa specifika situationer skulle kunna utgöra grund för undantag.

Det finns en risk att rehabiliteringskedjans tidsgränser luckras upp

I kommittédirektiven till utredningen sägs att utgångspunkten för uppdraget ska vara att de nuvarande kraven på omställning inom sjukförsäkringen bibehålls, men att dessa krav måste vara förståeliga. I direktiven slås också fast att personer som har en förmåga att ställa om till ett annat arbete ska göra det, men att dessa krav inte ska behöva ställas på personer som uppenbarligen saknar denna förmåga.

ISF bedömer att om beviskraven för att tillämpa undantagen är för lågt ställda finns det risk dels för att de inte längre utgör undantag och dels för att rehabiliteringskedjans tidsgränser i praktiken luckras upp, vilket inte är i linje med den utgångspunkt som utredningen ges i kommittédirektiven.

Det hade enligt ISF:s mening varit önskvärt med ett resonemang om vilka möjligheter som finns till mindre omfattande förändringar av rehabiliteringskedjans förutsättningar. Sådana överväganden hade kunnat

belysa frågan om det finns grupper av personer eller personer i vissa situationer som bör undantas från nuvarande krav på omställning.

Beviskravet övervägande skäl definieras inte tillräckligt väl

ISF anser att den närmare innebörden av beviskravet övervägande skäl inte definieras tillräckligt väl i delbetänkandet. Det är därför svårt att avgöra vad ändringen innebär i praktiken. ISF bedömer att förslaget också saknar ett resonemang om för- och nackdelar med andra möjliga nivåer av beviskrav på en tänkt bevisskala.

ISF har i sitt svar på utredningens tidigare delbetänkande poängterat att förändringar i beviskrav och begrepp i lagreglering, som i övrigt är i huvudsak likalydande mot tidigare lagreglering, kan innebära svårigheter i tillämpningen. Det gör det särskilt viktigt att ha väl utvecklade och genomarbetade resonemang och definitioner av olika begrepp. Beviskravet övervägande skäl finns sedan tidigare i arbetsskadeförsäkringen. För att en skada ska godkännas som arbetsskada ska övervägande skäl tala för samband med olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Det finns en mer utförlig beskrivning av begreppets innebörd i förarbetena till arbetsskadeförsäkringen än vad som presenteras i det nu aktuella delbetänkandet. Trots det rådde länge stor osäkerhet i arbetsskadeförsäkringen om vad som ska vägas in och vilken kunskap som ska finnas om hur olika faktorer påverkar en skadas uppkomst innan denna fråga klargjordes genom praxis.

I alla ärenden om sjukpenning ska Försäkringskassan göra en individuell bedömning. Syftet med beviskrav formulerade på det sätt som utredningen föreslår är att det ska göras en avvägning av sådant som talar för ett utfall och sådant som talar emot. Utredningen nämner dock i sitt betänkande flera specifika situationer där övervägande skäl ska anses tala för återgång i arbete hos arbetsgivaren. Det kan till exempel vara att det pågår en upptrappning av arbetstiden enligt en plan som arbetsgivaren och arbetstagaren har utformat. Utredningen menar också att det ska vara tillräckligt att en läkare har gjort bedömningen att en föreslagen operation eller behandling kan leda till återgång i arbete före dag 366 och att det saknas anledning att ifrågasätta bedömningen för att kravet på övervägande skäl ska vara uppnått. Utredningen beskriver inte närmare vilka faktorer som ska anses ha betydelse vid bedömningen, utan anger istället vissa konkreta situationer som ska medföra att övervägande skäl anses föreligga för att skjuta upp prövningen mot normalt förekommande arbete. ISF menar att utredningen genom detta tillvägagångssätt inte ger tillräcklig ledning när det gäller vilka faktorer som ska värderas, utan i stället föregår den värdering som ska göras i varje enskilt ärende. ISF har svårt att se vad för faktorer som skulle kunna vägas mot varandra på det sätt som krävs för att övervägande skäl ska vara ett lämpligt beviskrav i sammanhanget.

Förslagens inverkan på relationen mellan arbetstagare och arbetsgivare

Med utredningens förslag får arbetsgivare en stor inverkan på den enskilda personens möjligheter att få sjukpenning vid bedömningen av vad som utgör övervägande skäl. I ett par av de situationer som lämnas som exempel av utredningen på när övervägande skäl kan föreligga har arbetsgivaren en avgörande roll. Detta gäller bland annat i de fall där det finns en plan för återgång i arbete och där det pågår åtgärder. Arbetsgivarens kunskap om sitt ansvar och möjligheter att ta detta fullt ut kan då bli avgörande för individens rätt till sjukpenning. ISF saknar ett resonemang i delbetänkandet om hur arbetsgivarens roll och relationen mellan arbetstagare och arbetsgivare kan komma att påverkas av förslaget.

Förslaget ställer inte upp några specifika krav på vad en plan med åtgärder för återgång i arbete ska innehålla. Även om en läkare förutsätts ha intygat att personen bedöms kunna återgå i arbete före dag 366 så ser ISF ett problem i att arbetsgivarens åtgärder riskerar att bli viktigare än den försäkrades medicinska förutsättningar för återgång i arbete vid värderingen av om övervägande skäl kan bedömas föreligga.

Konsekvenserna av att införa en möjlighet att skjuta upp prövningen mot normalt förekommande arbete vid hög grad av sannolikhet för återgång behöver utvecklas

Utredningen står i detta delbetänkande fast vid sitt tidigare förslag att bedömningen av arbetsförmågan mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365 ska kunna skjutas upp om hög grad av sannolikhet talar för att den försäkrade kommer att återgå i arbete hos arbetsgivaren. Däremot har den bortre tidsgränsen för hur länge den bestämmelsen kan tillämpas ändrats till dag 550 i stället för som i det tidigare delbetänkandet dag 730. Det framstår enligt ISF:s mening som oklart varför denna tidsgräns bedöms som mest lämplig. Utredningen har endast lyft fram att vissa organisationer har föreslagit att den ska gälla.

ISF ser en risk för att ett lägre beviskrav för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete och en utökad möjlighet att skjuta upp prövningen även efter 365 dagar kan få negativa konsekvenser såsom längre sjukskrivningar och sämre förutsättningarna för omställning. Vilket i sin tur kan försvåra återgång i arbete. ISF:s uppfattning att konsekvenserna av förslagen inte har utretts tillräckligt kvarstår.

Det kan finnas situationer där det vore rimligt att undanta personer från kravet på omställning i högre utsträckning än vad som är möjligt med dagens regelverk. ISF vidhåller dock sin tidigare invändning att utredningen inte tillräckligt tydligt visar att det är ett generellt lägre beviskrav för att få skjuta upp prövningen mot hela arbetsmarknaden som är den mest ändamålsenliga lösningen på ett sådant problem.

12.7 Arbetsförmågan ska inte bedömas mot angivet normalt förekommande arbete vid bedömning av rätt till rehabiliteringsersättning

ISF avstyrker förslaget att arbetsförmågan inte ska bedömas mot angivet normalt förekommande arbete vid bedömning av rätt till rehabiliteringsersättning.

Som rehabiliteringskedjan är uppbyggd följer krav på individen att vara beredd på omställning i anslutning till tidsgränserna. Rätten till rehabiliteringsersättning bygger på att den försäkrade personen har en sjukdom som sätter ned arbetsförmågan och att hen behöver rehabilitering för att återfå den.

ISF anser att det saknas en tydlig beskrivning i delbetänkandet av hur förslaget om att undanta personer som får rehabiliteringspenning vid dag 180 från prövningen mot normalt förekommande arbete leder till att fler får sitt behov av rehabilitering identifierat och vill lyfta fram några exempel på den problematik som kvarstår.

Rehabilitering ska ges till den som har behov, för att återfå arbetsförmåga

Utredningen menar att Försäkringskassans vägledning kan tolkas som att handläggare bör vara restriktiva med att ta initiativ till rehabilitering om arbetsförmågan inte bedöms vara nedsatt i förhållande till normalt förekommande arbete. Utredningen har också intervjuat handläggare vid Försäkringskassan som har bekräftat den bilden.

ISF vill här betona att rehabilitering och rehabiliteringsersättning ska erbjudas dem som behöver det för att återfå sin arbetsförmåga. Enligt regeringens mål för sjukförsäkringen ska rätt ersättning ges till rätt person och ett samlat arbete ska leda till att sjukpenningtalet ska minska (Regleringsbrev för Försäkringskassan 2020).

I den rättsliga kvalitetsuppföljningen *Rehabiliteringsersättning* (2016:2) har Försäkringskassan noterat brister i tillämpningen av regelverket för rehabiliteringspenning. I en stor andel av ärendena (67 procent) bedömde granskarna att rehabiliteringen var onödig (eftersom den försäkrade personen inte hade nedsatt arbetsförmåga eller behov av rehabilitering för att återfå arbetsförmågan), att åtgärderna som sådana var olämpliga eller att rehabiliteringen pågick onödigt länge. Uppföljningen konstaterar också att handläggningen av rehabiliteringsersättning är relativt omfattande och fordrar flera åtgärder; bland annat att en rehabiliteringsplan tas fram, att kontakter tas med olika aktörer och att arbetet följs upp. När utbetalning av rehabiliteringsersättning nu studeras över tid är det viktigt att också lyfta fram att det finns anledning att anta att ersättningen tidigare kan ha betalats ut till för många och för länge. ISF vill särskilt påpeka vikten av att Försäkringskassan riktar sina resurser rätt så att dessa kommer dem till del som är i verkligt behov av rehabilitering för att återfå sin arbetsförmåga.

Minskningen av utbetald rehabiliteringsersättning kan ha flera förklaringar

ISF vill lyfta fram att minskningen av utbetald rehabiliteringsersättning är komplex och kan ha flera förklaringar. I budgetpropositionen för 2019 skriver regeringen bland annat att det är sannolikt att den förändring av tillämpningen som infördes under hösten 2016 har bidragit till att förstärka utvecklingen. Sedan 2016 får den försäkrade bara rehabiliteringspenning för den tid som hen deltar i en åtgärd, medan resterande del av dagen ersätts med sjukpenning, givet att övriga förutsättningar är uppfyllda.

Den sjunkande andelen försäkrade personer som får del av rehabiliteringspenning och samverkansinsatser kan vidare vara en konsekvens av brister i bedömningarna efter 90 och 180 dagar, vilket påpekas i ISF:s rapport, *Bedömningar vid 90 och 180 dagar i rehabiliteringskedjan* (2017:9). ISF ser inte hur utredningens förslag löser problematiken med bristande kvalitet i handläggningen tidigt i ärendena.

Försäkringskassan uppfattar sitt uppdrag som otydligt

ISF konstaterar att utredningens förslag inte ökar förutsättningarna för Försäkringskassan att tolka sitt uppdrag.

Sedan juli 2018 har arbetsgivarens roll i rehabiliteringen förtydligats och stärkts på olika sätt. Försäkringskassan har dock gett uttryck för att det finns en otydlighet i uppdraget, vilket sannolikt kan påverka handläggningen och vilka insatser och aktiviteter som handläggarna prioriterar. I Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag, *Uppföljning av sjukfrånvarons utveckling 2019* (001573-2019), beskriver myndigheten att det är otydligt hur långt tillsynsansvaret över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten sträcker sig samt att det heller inte är tydligt vad som menas med rehabilitering. Försäkringskassan påpekar att nästan nio av tio personer som blir sjukskrivna har en anställning, och för anställda försäkrade är det i första hand arbetsgivaren som ska ombesörja rehabilitering och återgång i arbete. Försäkringskassan skriver att det inte ingår i deras ansvar att utöva tillsyn över arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. Försäkringskassan lyfter också fram flera förbättringsområden, bland annat att arbetsgivaren behöver samverka med vården för att arbetsförmåga ska kunna tas tillvara så snart som möjligt. Myndigheten efterfrågar också en bättre organisering av det stöd som arbetsgivarna kan få så att de vänder sig till rätt aktörer. ISF konstaterar att dessa frågor som Försäkringskassan ställer behöver belysas i sammanhanget, och att det därför är bra att resultatet av översynen av sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen nyligen har presenterats (*Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*, SOU 2020:24).

12.8 Regeringen bör överväga ett förtydligande av begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering

ISF tillstyrker förslaget att regeringen bör överväga ett förtydligande av begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering.

ISF instämmer i att ett förtydligande av begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering kan behöva övervägas inte minst för att det också ska kunna inkludera medicinsk rehabilitering. För att den försäkrade personen ska förbättra eller återfå sin arbetsförmåga kan det krävas både medicinsk och arbetslivsinriktad rehabilitering, som pågår samtidigt.

För att uppnå syftet med att fler ska kunna få rehabilitering i form av en kombination av medicinska och andra insatser kan det dock krävas fler åtgärder. Försäkringskassan har i det tidigare nämnda svaret på regeringsuppdraget, *Uppföljning av sjukfrånvarons utveckling 2019*, bland annat påpekat att arbetsgivare ofta inväntar den medicinska behandlingen trots att en parallell anpassning av arbetssituationen skulle kunna leda till att eventuell arbetsförmåga tas till vara tidigare.

ISF vill påpeka att om utredningens förslag ska genomföras kan det finnas skäl att invänta den utredning som regeringen nyligen har tillsatt, *Ett mer ändamålsenligt regelverk i sjuk- och aktivitetsersättningen och för förmåner vid rehabilitering* (Dir. 2020:31), och som bland annat har i uppdrag att se över förmåner vid just rehabilitering.

12.9 Regeringen bör överväga att se över sjukersättningens regelverk

ISF tillstyrker förslaget att regeringen bör överväga att se över sjukersättningens regelverk.

ISF instämmer med utredningen i att sjukersättningens regelverk behöver korrespondera bättre med regelverket kring sjukpenning. ISF välkomnar därför också den tidigare nämnda utredning som regeringen har tillsatt, *Ett mer ändamålsenligt regelverk i sjuk- och aktivitetsersättningen och för förmåner vid rehabilitering*.

12.10 Ett särskilt stöd vid omställning bör övervägas

ISF instämmer med utredningen i att det kan finnas anledning att överväga ett särskilt stöd vid omställning.

ISF vill dock påpeka att en sådan fråga kräver en djupgående analys av både Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens respektive uppdrag och samverkan dem emellan.

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

ISF anser att utformningen av de föreslagna bestämmelserna är lagtekniskt komplicerad och inte bidrar till en ökad förutsebarhet och begriplighet i regelverket om sjukförsäkringen. Lagtexten har i vissa fall utformats på ett sådant sätt att varje paragraf inte kan läsas för sig och ge en förståelse för vad som gäller. För att få en bild av vilka villkor som ska vara uppfyllda för att ett undantag ska kunna tillämpas måste läsaren gå igenom och förstå sammanhangen i ett flertal bestämmelser med sinsemellan gjorda hänvisningar. Detta gäller de föreslagna regeländringarna för såväl uppskjutning av prövningen mot normalt förekommande arbete som äldres rätt att få sin arbetsförmåga prövad mot arbete hos arbetsgivaren samt bedömningen av arbetsförmågan vid prövning av rätt till rehabiliteringsersättning.

ISF vill också påpeka att det saknas kapitelangivelse för 48 § som nämns i övergångsbestämmelserna.

13.2 Konsekvenser för sjukförsäkringen

ISF anser att utredningens redovisning av konsekvenser för sjukförsäkringen i vissa delar inte är tillräckligt djupgående och i vissa delar framstår som svår att förstå. Ett exempel på det är de konsekvenser som beskrivs för undantaget från 180-dagarsbedömningen. Utredningen skriver följande.

”Antalet avslag runt dag 180 uppgår årligen till cirka 4 000. Vi har antagit att ett motsvarande antal individer beviljas fortsatt sjukpenning med stöd av det föreslagna undantaget för bedömning mot angivet normalt förekommande arbete dag 180.”

ISF tolkar detta som att utredning menar att alla som med dagens regelverk får avslag med anledning av 180-dagarsbedömningen kommer att få bifall med utredningens föreslagna undantag. ISF kan inte se vad det finns för stöd för ett sådant antagande och tolkar det som att utredningen är av uppfattningen att samtliga ansökningar kommer att uppfylla det lägre beviskravet övervägande skäl. Om alla antas uppfylla kravet kan det knappast längre kallas ett undantag.

Ett ytterligare exempel där ISF har svårt att förstå utredningens konsekvensanalys är beräkningen av besparingarna till följd av ökad rehabilitering. Enligt utredningens beräkning förväntas en sjukskriven person som passerar dag 180 idag vara sjukskriven i snitt ytterligare 350 dagar. Utredningen antar att den tiden kommer förkortas till 175 dagar (hälften) tack vare den ökade rehabilitering de räknar med att förslaget kommer att leda till (och då anger utredningen att det är ett försiktigt antagande). ISF ifrågasätter vilket stöd utredningen har för antagandet att

rehabiliteringen ska kunna vara så framgångsrik att den förväntade ytterligare sjukskrivningstiden halveras.

ISF saknar också en analys av vilken påverkan förslaget om att arbetsförmågan efter 180 dagar ska göras mot ett angivet arbete kommer att få på behovet av underlag i handläggningen. Utredningen har exempelvis inte analyserat konsekvenserna av ett ökat behov av AFU.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören Ola Leijon. Chefsjuristen Anna Samuelsson har varit föredragande. I beredningen har också utredarna Lisa Carlsson, Lisa Widén, Louise Grönqvist, Ossian von Friesen och praktikanten Jenny Lantz deltagit. Vid den slutliga handläggningen har enhetscheferna Pererik Bengtsson och Mats Granér, administrativa chefen Annika Stegarp Perman och HR-ansvariga Caroline Carlsson deltagit.

Ola Leijon

Anna Samuelsson