

# En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet SOU 2021:69

20 augusti 2021



# Utredningen om sjuk- och aktivitetsersättningen samt förmåner vid rehabilitering

Samuel Engblom, särskild utredare

Sekretariat:

Johanna Hjalmarsson (huvudsekreterare)

Mårten Hultin

Magnus Eriksson

Martin Amnell

- Expertgrupp
- Referensgrupp
- Parlamentarisk referensgrupp



# Utredningens uppdrag (Dir. 2020:31)

Tre deluppdrag:

- Se över regelverket för rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning.
- Underlätta arbete, studier, uppdrag, m.m. under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning.
- Se över regelverket för förebyggande sjukpenning och rehabiliteringsersättning.



# Allmänna utgångspunkter

- Socialförsäkringarna ska utformas på ett sätt som bidrar till att så många som möjligt försörjer sig genom arbete.
- De som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan arbeta ska ha en ekonomisk trygghet, men även få rehabilitering eller aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser för att komma tillbaka i arbete.
- Om rehabiliteringsmöjligheterna är uttömda men den nedsatta arbetsförmågan består måste det finnas en trygghet för den som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning saknar möjligheter att försörja sig genom arbete.
- Reglerna ska vara utformade på ett sätt som ger en god rättssäkerhet, är lätta att förstå för individen och lätta att administrera för ansvariga myndigheter samt ger goda möjligheter att kontrollera fusk och missbruk.



# En ny förmån för att förebygga nedsatt arbetsförmåga

## Dagens regler:

### Förebyggande sjukpenning

Ersätter inkomstbortfall och andra merkostnader vid medicinsk behandling/rehabilitering för att förebygga eller förkorta sjukdom/nedsatt arbetsförmåga.

Används i liten utsträckning. Regelverket är inte flexibelt och avspeglar inte det sätt på vilket förebyggande insatser sker idag.

Arbetslivsinriktade insatser kan inte användas i förebyggande syfte.

## Utredningens förslag:

### Ny förmån: *Preventionsersättning*

Ersätter inkomstbortfall och andra merkostnader vid medicinsk *eller arbetslivsinriktad* behandling/rehabilitering för att förebygga eller förkorta sjukdom/nedsatt arbetsförmåga.

Mer flexibelt regelverk, fler behandlingsformer ingår och ersättning utgår även för enstaka timmar.

Att fler får förebyggande insatser redan innan arbetsförmågan är nedsatt bör leda till att färre blir sjukskrivna eller att sjukskrivningsperioderna blir kortare.



# Rehabiliteringsersättningen behålls, men med ökade krav på Försäkringskassan

## **Dagens regler: Rehabiliteringsersättning**

Ersätter inkomstbortfall och andra merkostnader för personer med nedsatt arbetsförmåga som genomgår arbetslivsinriktad rehabilitering.

Stadig minskning av användningen de senaste 20 åren. Rehabilitering sker allt senare i sjukfallet.

## **Utredningens förslag: Rehabiliteringsersättning**

Mer flexibelt regelverk, och rehabilitering ska inte avbrytas på grund av att en tidsgräns i rehabiliteringskedjan passerar.

Krav på Försäkringskassan att snarast, men senast dag 60 i sjukfallet klarlägga behovet av rehabilitering.

Att fler får rehabilitering bör leda till kortare sjukskrivningar.



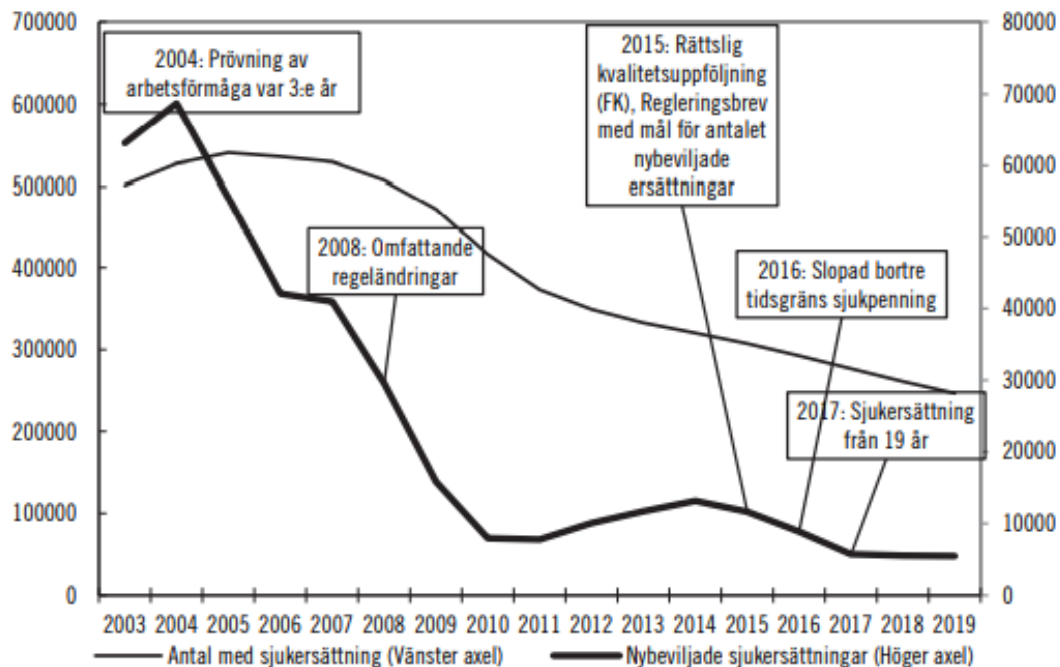
# Rätten till sjukersättning - analys

- Sjukersättningen ges till personer med stadigvarande nedsatt arbetsförmåga för vilka rehabiliteringsåtgärder inte bedöms kunna leda till att den försäkrade återfår arbetsförmågan.
- Allt färre personer beviljas sjukersättning och antalet personer med sjukersättning minskar. Minskningen kan inte förklaras av förändringar i folkhälsa, demografi eller på arbetsmarknaden.
- Det finns en diskrepans mellan kraven för att få sjukersättning och individens faktiska möjligheter att försörja sig genom arbete, främst på grund av ett strikt regelverk.
- På senare år har beviljandegraden varierat kraftigt trots att regelverket har varit oförändrat, främst på grund av Försäkringskassans tillämpning.



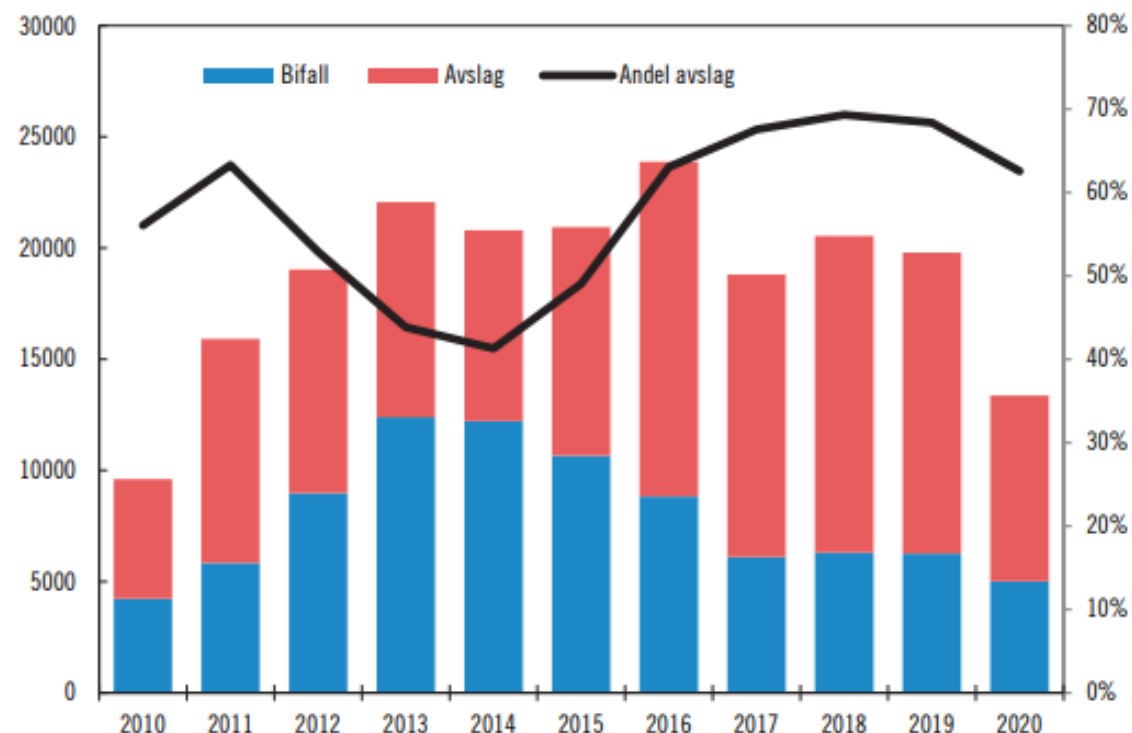
# Allt färre har sjukersättning och stor variation i beviljandegraden

**Figur 7.16 Utvecklingen av antalet ersättningstagare och nybeviljade sjukersättningar samt regeländringar 2003–2019**



Källa: Försäkringskassan.

**Figur 7.14 Nya ansökningar, bifall och avslag**



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Anm.: Utbytesärenden ingår ej.



# Rätten till sjukersättning - förslag

- Med syfte att prövningen av individens arbetsförmåga ska ske mot arbeten som det är rimligt och realistiskt att den försäkrade kan få ska arbetsförmågans nedsättning prövas mot samma arbetsmarknadsbegrepp som används i sjukpenningen, vilket enligt Prop. 2020/21:171 innebär ”förvärvsarbete i sådan angiven yrkesgrupp som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller annat angivet arbete som är tillgängligt för honom eller henne”.
- För att stabilisera tillämpningen föreslås förtydliganden av kravet på den nedsatta arbetsförmågans varaktighet (överskådlig tid) och ett kodifierat beviskrav (sannolikt).



# Rätten till sjukersättning för äldre försäkrade

## Bakgrund

- Allt fler arbetar längre upp i åldrarna, men det finns stora skillnader mellan olika grupper.
- Den huvudsakliga inriktningen på samhällets insatser bör vara att genom en bättre arbetsmiljö, omställningsmöjligheter och rehabilitering förlänga arbetslivet för alla.
- Samtidigt finns individer för vilka ett fysiskt eller psykiskt ansträngande arbetsliv redan har fått konsekvenser och där högt ställda krav, till exempel på omställning till yrken som individen saknar erfarenhet av, framstår som oskäliga.

## Utredningen förslag

- Arbetsförmågan för personer som har mindre än fem år kvar till den tidpunkt då sjukersättning inte kan lämnas ska bedömas mot arbeten som de har erfarenhet av eller som är faktiskt tillgängliga för dem, inte mot alla arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.



# Rätten till sjukersättning - effekter

- Att bedöma hur många fler eller färre som kommer att få ta del av en förmån efter en regeländring är omvitnat svårt, särskilt på längre sikt.
- Utredningens uppskattning är att de samlade förslagen gällande sjukersättningen på sikt leder till ett ökat inflöde på mellan 5 000 och 10 000 personer årligen, främst äldre, vilket ska jämföras med att knappt 235 000 personer hade sjukersättning 2020.
- En stor majoritet av dessa bedöms vara personer som annars hade fått någon annan ersättning, t ex sjukpenning, arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd från kommunerna, vilket minskar effekten på de offentliga finanserna.



# Rätten till aktivitetsersättning

- Aktivitetsersättning ges till personer 19-29 år vars arbetsförmåga är nedsatt minst ett år till följd av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Aktivitetsersättningen är tidsbegränsad och beviljas för 1-3 år i taget.
- Antalet unga som får aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga har ökat sedan den infördes 2003, främst på grund av ökad psykisk ohälsa bland unga, men avslagsfrekvensen har stigit på senare år.
- Utredningen föreslår samma förändring av arbetsmarknadsbegreppet som för sjukersättningen, liksom ett kodifierat beviskrav.
- För att fler unga ska få aktiviteter föreslås ett nytt arbetsmarknadspolitiskt ramprogram för de som beviljats aktivitetsersättning och som har behov av insatser från Arbetsförmedlingen i syfte att få eller återfå arbetsförmågan.



# Studier, arbete och andra aktiviteter under tid med sjuk- eller aktivitetsersättning

- Personer som har beviljats sjuk- eller aktivitetsersättning har vissa möjligheter att arbeta, studera eller ha ideella uppdrag utan att de förlorar rätten till ersättning.
- Bara några få procent utnyttjar möjligheterna att arbeta eller studera. Osäkerhet om påverkan på rätten till ersättning hämmar deltagande i t ex föreningslivet.
- Utredningens förslag innebär att möjligheterna att arbeta med vilande sjuk- eller aktivitetsersättning förbättras genom att vilandeförklaring av ersättningen kan ske steglöst och motsvara den tid som en person arbetar.
- Sjuk- och aktivitetsersättning ska kunna vara partiellt vilandeförklarad under tid med studier, provotiden för studier för personer med aktivitetsersättning förlängs från 6 till 12 månader.
- Ideellt arbete, fritidsverksamhet eller andra åtaganden av ideell karaktär ska aldrig påverka rätten till sjukersättning så länge omfattningen sammantaget understiger 10 timmar per vecka samt inte ger någon inkomst.



# Sammanfattning

- Den förebyggande sjukpenningen ersätts med en ny förmån, preventionsersättning, som omfattar både medicinska och arbetslivsinriktade insatser.
- Försäkringskassan ska snarast, men senast dag 60 i sjukfallet klarlägga behovet av rehabilitering.
- Rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning ska prövas mot samma arbetsmarknadsbegrepp som gäller i sjukpenningen, vilket innebär att fler kommer att få sjuk- eller aktivitetsersättning.
- Särskilda regler för personer över 60 år införs, med innebörden att deras arbetsförmåga ska prövas mot arbete som de har erfarenhet av.
- Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt ramprogram ska göra så att fler med aktivitetsersättning får insatser för att få eller återfå arbetsförmåga.
- Bättre möjligheter för personer med sjuk- eller aktivitetsersättning att arbeta, studera eller delta i arbetslivet utan att riskera sin ersättning.
- Sammantaget stärks såväl de aktiva inslagen som tryggheten i sjukförsäkringen.

