



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

Diarienummer
V 2021/2753

Datum 2021-12-16

Socialdepartementet

Rektor

Yttrande över remissen En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet

Ert dnr S2021/05920

Lunds universitet har anmodats att ge synpunkter på rubricerad remiss. Juridiska fakulteten och Medicinska fakulteten har inkommit med varsitt yttrande vilka ger olika perspektiv på remissen och de bifogas i sin helhet.

Utredningen har haft i uppdrag att se över regelverket för rätten till sjukersättning respektive aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga, att underlätta arbete, studier, uppdrag med mera under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning samt att se över regelverket för förebyggande sjukpenning och rehabiliteringsersättning.

Remissen innehåller flera viktiga förändringar på individnivå som är värdefulla för de enskildas välmående och för möjligheten till förvärvsarbete. Viktiga är bland annat förslagen gällande den äldre delen av arbetskraften nära pensionsåldern och möjligheten till vilande sjukersättning för utbildning/vidareutbildning med vissa avgränsningar.

På samhällsnivå är de övergripande ekonomiska effekterna av förslagen dock oklara.

Sammanfattningsvis är Lunds universitet positivt till utredningens olika förslag och tillstyrker att de läggs till grund för lagstiftning.

Beslut

Beslut om att avge dessa yttranden har fattats av undertecknad rektor i närvaro av stf förvaltningschef Torun Forslid efter hörande av representant för Lunds

universitets studentkårer och efter föredragning av utredare Magnus Gudmundsson, Universitetsledningens stab.

Erik Renström



MEDICINSKA FAKULTETEN

Dekanus

REMISSVAR

Diarienummer

V 2021/1443

Datum 2021-11-29

Medicinska fakultetens yttrande över ”En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet” (SOU 2021:69)

Allmänna synpunkter

Remissen innehåller flera viktiga förändringar på individnivå som är värdefulla för de enskilda individernas välmående men även för möjligheten till förvärvsarbete. Detta gäller bland annat förslagen gällande den äldre delen av arbetskraften nära pensionsåldern och möjligheten till vilande sjukersättning för utbildning/vidareutbildning med vissa avgränsningar.

På samhällsnivå är de övergripande ekonomiska effekterna oklara. Effekterna på den totala kostnaden för sjukersättningen av det utvidgade arbetsmarknadsbegrepp som utredningen introducerar är oklara bortom det tvååriga perspektivet (enligt utredningens egen text i kapitel 9) och detta borde tydligare redovisas även i utredningens sammanfattning.

Några specifika synpunkter på enskilda förslag

Sjukersättning till äldre försäkrade

Arbetsförmågan hos personer som är nära pension bör värderas mot arbeten som de redan har erfarenhet av. Ett synnerligen rimligt och välkommet förslag. Motsatsen skulle innebära ökad risk för onödiga och kostsamma åtgärder som inte kan öka möjligheten till arbete.

Utredningens förslag gällande arbete, studier, uppdrag, m.m. under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning

Bra att arbete och studier ska kunna genomföras under vilande sjukersättning/aktivitetsersättning. Här är det naturligtvis viktigt att universitet och andra lärosäten kan erbjuda goda förutsättningar även för personer som kanske har särskilda behov för att kunna studera. För dessa individer innebär förslaget en trygghet och att man tar bort ett hinder för utbildning eller vidareutbildning. Möjligheten till ersättning partiellt vilande vid studier är särskilt viktigt.

Det preciseras inte vilka typer av studier det handlar om. Ska man visa att det är studier som ökar möjligheten till förvärvsarbete? Vore önskvärt antingen om det preciseras eller om det klargjordes att det gäller alla typer av studier på alla nivåer oavsett om det ökar möjligheten till förvärvsarbete eller inte.

Under samma avsnitt finns skrivelse om ideell verksamhet eller fritidssysselsättning. Med denna skrivelse finns stor risk för gränsdragningsproblematik om vad som ska räknas som vad.

Aktivitetsersättning

Under detta avsnitt är det inte helt lätt att följa resonemanget om kognitiv förmåga. Dels står det att:

”Såväl kognitiv förmåga som utbildningsnivå har visat sig vara av stor betydelse för att få aktivitetsersättning.” Samtidigt framhålls att det inte har inneburit någon skillnad (s 620): ”Sannolikheten för aktivitetsersättning har inte ökat bland dem med låg kognitiv förmåga jämfört med dem med hög kognitiv förmåga”.

Hur som helst så framhålls att utbildning har en mycket positiv effekt och detta ligger väl i linje med resonemanget ovan om att ha rätt till vilande ersättning för utbildning.

Det skulle kunna utvecklas med ytterligare förslag som syftar till att fler skulle ha högre utbildning ifall detta nu är en av tämligen få åtgärder som tycks ha ett direkt samband med behov av aktivitetsersättning.

Det är viktigt med insatser för att få unga i arbete. Det vore bra om det riktas insatser mot unga som söker eller har fått aktivitetsersättning för

att i största möjliga mån få dessa i arbete, om möjligt anpassat för deras förmåga. I denna utredning ses inga förslag i den riktningen.

Konsekvenser av utredningens förslag (s 635)

Här beskrivs effekter för bland annat hälso- och sjukvård, olika myndigheter etc. Möjligen skulle man här även ta upp möjliga effekter för lärosäten såvitt man tror att föreslagna åtgärder leder till att flera personer som uppbär ersättning kommer att studera, i synnerhet om dessa personer har särskilda behov som måste kunna tillgodoses.

På samhällsnivå är de övergripande ekonomiska effekterna oklara. Under rubriken ”8.1 Ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp” (s. 452) definieras ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp som är avsett att ge fler rätt till sjukersättning. Under rubriken ”9 Rätten till sjukersättning- konsekvenser av utredningens förslag” (s. 524) omtalas sedan samma arbetsmarknadsbegrepp som ett ”nytt och generösare arbetsmarknadsbegrepp” som innebär att inte bara personer med nedsatt arbetsförmåga (utom i skyddat arbete) utan också arbetslösa och personer som inte alls är en del av arbetskraften inkluderas i rätten till sjukersättning. Utredningen säger i kapitel 9 att effekterna av detta nya utvidgade arbetsmarknadsbegrepp endast är förutsägbara de närmaste två åren. Detta borde tydligare redovisas även i utredningens sammanfattning.

Yttrandet är skrivet av följande personer vid Medicinska fakulteten, Lunds universitet: docent, läkare allmänmedicin Anders Beckman, Institutionen för kliniska vetenskaper, Malmö; docent, läkare allmänmedicin Susanna Calling Institutionen för kliniska vetenskaper, Malmö; professor, läkare socialmedicin Martin Lindström, Institutionen för kliniska vetenskaper, Malmö; professor, läkare allmänmedicin Patrik Midlöv, Institutionen för kliniska vetenskaper, Malmö

Kristina Åkesson
Dekan

Birgitta Larsson
Utredare



JURIDISKA
FAKULTETEN

YTTRANDE

2021-12-06

Dnr V 2021/2753

Juridiska fakultetsstyrelsen
Universitetslektor Per Norberg
Postdoktor Martina Axmin

Lunds universitet
Rektor

Remiss: En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69)

S2021/05920

Juridiska fakultetsstyrelsen, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av universitetslektor Per Norberg och postdoktor Martina Axmin.

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har bestått i att se över regelverket för rätten till sjukersättning respektive aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga, att underlätta arbete, studier, uppdrag med mera under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning samt att se över regelverket för förebyggande sjukpenning och rehabiliteringsersättning. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet är i allt väsentligt positiv till utredningens olika förslag och tillstyrker att de läggs till grund för lagstiftning. De synpunkter eller frågeställningar som vi vill föra fram redovisas nedan.

Rätten till sjukersättning respektive aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga.

Ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp och förtydligande av varaktighetskravet (avsnitt 8.1 och 8.2)

Förslaget att samma arbetsmarknadsbegrepp ska tillämpas för sjukersättning och sjukpenning är en positiv förenkling. Samordningen torde leda till att förutsättningarna för de olika förmånerna blir mer jämbördiga. Att bestämmelsen också stadgar att prövning av arbetsförmågan ska göras mot förvärvsarbete i en viss angiven yrkesgrupp borgar också för tydligare beslut och högre rättssäkerhet för den försäkrade.

De ekonomiska konsekvenserna på individnivå mellan sjukersättning och sjukpenning kan dock fortsatt vara betydande. Det blir då ett särskilt problem att en skiljelinje är ett så pass vagt begrepp som varaktighetskravet för sjukersättning. Utredningens förslag till förtydliganden bidrar till viss klarhet men förändrar inte grundproblemet att det är ett relativt vagt bedömningskriterium. Utredningens uppdrag var att utreda behovet av ett ändrat varaktighetskrav. Fakulteten anser att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör överväga att slopa varaktighetskravet och i stället återinföra en bortre tidsgräns för sjukpenning.

Kritiken mot den tidigare gränsen (915-dagarsregeln) berodde främst på att en individ riskerade att förlora all ersättning då, eftersom arbetsförmågebedömningen var annorlunda och mer restriktiv i sjukersättningen. Förslaget om ett gemensamt arbetsmarknadsbegrepp och därigenom en gemensam arbetsförmågebedömning borde undanröja den risken. En tidsgräns skulle då endast ha den funktionen att individen förs från sjukpenning till sjukersättning. Samtidigt skulle det göra förmånen sjukersättning mer förutsägbar. När gränsen ska infalla bör i så fall utredas vidare.

Beviskravet vid prövning av rätt till sjukersättning (avsnitt 8.5)

Utredningen föreslår att beviskravet för nedsatt arbetsförmåga införs i lagtext vad avser sjukersättning och aktivitetsersättning. En utgångspunkt för utredningens resonemang synes vara att det inte finns några säkra svar vad gäller frågor om beviskrav eller bevisstyrka i socialförsäkringsärenden (se s. 431 ff. samt s. 506). Samtidigt konstaterar utredningen att beviskravet sannolikt används i ett stort antal avgöranden i förvaltningsdomstol.

Vår uppfattning är att just beviskravet sannolikt är generellt vedertaget för ett stort antal förmåner inom socialförsäkringssystemet. Detta till trots är tillämpningen - som utredningen utvecklat - inte likformig. Det är svårt att se att den omständigheten att beviskravet nu föreslås bli uttryckt i lagtext skulle leda till en större likformighet. Att kodifiera ett sådant beviskrav för vissa förmåner - sjukersättning och

aktivitetsersättning – samtidigt som beviskravet kvarstår oreglerat men är det samma för andra förmåner – exempelvis sjukpenning – kan leda till otydlighet eller i värsta fall till olika tillämpning av kraven, trots att den effekten inte varit avsedd.

Rätten till sjukersättning – konsekvenser av utredningens förslag (avsnitt 9)

Utredningen framhåller att ett generellt problem vid konsekvensbeskrivningar av förändringar i olika ersättningssystem är svårigheten att bedöma vilka volymförändringar förslagen medför (s. 509).

Av de framlagda förslagen sticker reglerna om sjukersättning till äldre i förvärsarbetande ålder ut i det avseendet (avsnitt 8.4). Att arbetsförmågan som utgångspunkt ska bedömas utifrån ett arbete som den försäkrade har erfarenhet av - dvs. att man inte tvingas söka sig till andra yrken – kan i den delen ses som en återgång till de gamla generösa reglerna om förtidspension. Utredningen lyfter i och för sig fram att det föreslagna systemet på denna punkt är betydligt strängare än de gamla förtidspensionsreglerna och använder det som ett skäl att tro att även om förslaget ökar användandet av sjukersättning i den gruppen så kommer denna ökning att stanna vid en väsentligt lägre grad av förtidspensioneringar /sjukersättningar än samhället hade på 1970- och 1980-talet.

Vid en sådan jämförelse måste man emellertid beakta att det i dagens system finns en möjlighet att bevilja en fjärdedels sjukersättning. Kombinationen av generös arbetsförmågebedömning av den som inte kan klara sitt vanliga yrke och möjligheten att få sjukersättning/förtidspension på 25 % har inte funnits vid någon tidpunkt i Sverige. Det är rimligt att anta att detta kommer att leda till att individer, som har ett fysiskt krävande arbete – exempelvis ett vårdbiträde – kan komma att söka sådan sjukersättning i betydligt större omfattning, om arbetsförmågan bara ska prövas mot samma yrke.

Kombinationen av att vi i Sverige aldrig haft en yrkesförsäkringsbaserad sjukersättning och en möjlighet att ta ut den på så låg nivå som 25 % samt de ytterst vaga riktlinjer som ges till Försäkringskassan i utredningen gör att man måste vara beredd på att utredningens analys av de ekonomiska konsekvenserna kan komma att visa sig felaktiga. Här spelar det tex. roll att detta lagförslag benämns

”trygghetspension”.¹ Ju mer en felaktig uppfattning sprids om att detta lagförslag är avsett att leda fram till en ”trygghetspension”, desto mer ökar den redan ganska betydande sannolikheten för att kostnaderna kommer att skena. Att det framställs som en pension kan ge sken av det är en rättighet.

Vi förordar därför att man fördjupar analysen i den delen; är avsikten att reglerna verkligen ska utgöra en trygghetspension bör kostnadsberäkningarna utgå från det.

Att underlätta arbete, studier, uppdrag med mera under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning

I remissvaret på SOU 2020:6 En begriplig och trygg sjukförsäkring beskrev Juridiska fakulteten vikten av samordning mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Särskilt viktigt är det att samordningen även gäller ersättningsnivåerna så att en person inte riskeras att förlora på att föras från det ena systemet till det andra och - framförallt allt - att stora ekonomiska förluster inte ska drabba den som gör sitt bästa för att tillvarata sin arbetsförmåga.

Ett problem vid övergång mellan sjukdom och arbete är arbetslöshetsförsäkringen och de bidrag som samordnas med den inte är konstruerade för att fungera för den som varit sjuk under lång tid. Den som har haft sjukersättning länge förlorar i regel på att bli förd till arbetsförmedlingen om denne inte får ett arbete utan behöver leva på bidrag. Den situationen är de försäkrade rädda för. Även om det inte omfattas av utredningens uppdrag att samordna arbetslöshetsförsäkringens ersättningsnivåer med sjukförsäkringens måste de förslag som utredningen redovisat ses mot den ovan beskrivna bakgrunden.

Arbetslöshetsförsäkringen är konstruerad så att den som varit sjuk i mer än 5,5 år och därefter förs till Arbetsförmedlingen i princip blir utan rätt till ersättning om denne söker arbete. Åtminstone den som varit sjuk så länge att den i princip saknar rätt till arbetslöshetsförmåner borde få kunna behålla sin sjukersättning när denne söker arbete.

Juridiska fakulteten har svårt att tillstyrka regler som gör det lättare för den som har sjukersättning att studera eller arbeta samtidigt som dessa studier eller detta arbete kan leda till att personen blir helt utan

¹ Se pressmeddelande från Socialdepartementet, ”Regeringen föreslår åtgärder för ökad trygghet för äldre” publicerad den 2 september 2021.

försörjning. Mot den bakgrunden ifrågasätter vi om de förändringar som föreslås för att underlätta studier och arbete (kapitel 16) har den önskvärda effekten.

Regelverket för förebyggande sjukpenning och rehabiliteringsersättning

Handläggnings- och beslutsprocessen vid rehabiliteringsersättning (avsnitt 22.1.5)

Utredningen föreslår att Försäkringskassan senast dag 60 efter sjukfallet ska inleda en rehabiliteringsutredning. Vi noterar att vårdgarantin enligt hälso- och sjukvårdslagen innefattar en rätt att inom 90 dagar träffa en specialistläkare (6 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80)). Det saknas en analys av hur den uppställda 60-dagarsfristen förhåller sig till vårdgarantin. En förmodan är att det i praktiken kan vara svårt att inleda en rehabiliteringsutredning om det inte finns ett medicinskt underlag på plats. Den i och för sig vällovligen tidsfristen riskerar då att vara svår att upprätthålla i praktiken.

Enligt delegation

Per Norberg

Martina Axmin