

Handläggare
Karin Moberg
Telefon: 0850829455

Till
Kommunstyrelsen

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

Svar på remiss från socialdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet* (SOU 2021:69) hänvisas till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har av kommunstyrelsen ombetts att besvara en remiss av slutbetänkande *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet* (SOU 2021:69) från Utredningen om sjuk- och aktivitetsersättning samt förmåner vid rehabilitering.

Utredningen har haft i uppdrag att:

- se över regelverket för rätten till sjukersättning respektive aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga, inklusive utreda kraven för att beviljas sjukersättning för äldre personer i förvärvsarbetande ålder
- underlätta arbete, studier, uppdrag med mera under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning
- se över regelverket för förebyggande sjukpenning och rehabiliteringsersättning i syfte att göra regelverket enklare.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till utredningens förslag till ändringar i regelverket för rätten till sjukersättning respektive aktivitetsersättning, som sammantaget innebär att kraven för rätt till ersättning blir något lättare att uppfylla. Förändringarna leder till att fler individer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom kommer att omfattas av sjukförsäkringen. Det innebär att färre individer kommer att uppbära försörjningsstöd för att de har blivit nekade sjukersättning men ändå saknar förutsättningar att matchas mot arbeten på den öppna arbetsmarknaden. Därmed förväntas kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd minska. Stadsledningskontoret anser emellertid att innebörden av att

rehabiliteringsmöjligheterna ska vara uttömda behöver förtydligas, mot bakgrund av den diskrepans som finns mellan det arbetsrättsliga regelverket och sjukförsäkringen. Vidare saknar stadsledningskontoret en ekonomisk konsekvensanalys avseende förslaget påverkan på de kollektivavtalade försäkringarnas premiekostnader.

Stadsledningskontoret anser att det är positivt att regelverket för vilande sjukersättning och aktivitetsersättning förtydligas och görs mer flexibelt. Utredningens förslag om arbete, studier, uppdrag m.m. under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning innebär att det blir enklare att enklare för personer med sjukersättning eller aktivitetsersättning pröva på att arbeta, studera eller delta i ideell verksamhet utan risk för förlorad ersättning.

Stadsledningskontoret vill dock understryka vikten av att vuxenutbildningen får finansiering för den ökning av andelen elever med behov av stödinsatser som förslaget om utökade möjligheter till studier enligt utredningen kommer att leda till.

Stadsledningskontoret instämmer i behovet av ett ökat fokus på att tillhandahålla aktiviteter för personer med aktivitetsersättning som kan främja deras utveckling och öka möjligheterna till deltagande i arbetslivet. Det finns dock behov av att ytterligare analysera kommunens roll i tillhandahållandet av aktiviteter samt att förtydliga kommunens roll vid ett eventuellt införande av ett sådant nytt arbetsmarknadspolitiskt program som utredningen föreslår.

Stadsledningskontoret ser positivt på förslagen om förebyggande sjukpenning och rehabiliteringsersättning. Förslagen innebär att förebyggande sjukpenning ersätts av den nya förmånen preventionersättning, som ska omfatta fler förebyggande insatser än i dag, och att reglerna för rehabiliteringsersättning blir mer flexibla genom att kunna beviljas steglöst. Förslagen ökar möjligheterna för den enskilde att delta i såväl förebyggande insatser som arbetslivsinriktad rehabilitering och skapar förutsättningar för mer enhetliga bedömningar. Regleringen bör dock kompletteras med regelbunden uppföljning av insatserna för att undvika att ersättning fortsätter betalas ut utan att önskade effekter uppnås.

Bakgrund

Stadsledningskontoret har av kommunstyrelsen ombetts besvara en remiss av utredningsbetänkandet *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet* (SOU 2021:69).

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets avdelning för kvalitet och säkerhet i samråd med personalstrategiska avdelningen.

Ärendet

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över sjukersättningen och aktivitetsersättningen i syfte att förmånerna ska ge hög trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga, god förutsebarhet för den enskilde och stabilitet i tillämpningen över tid.

Utredningen har haft i uppdrag att:

- se över regelverket för rätten till sjukersättning respektive aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga, inklusive utreda kraven för att beviljas sjukersättning för äldre personer i förvärvsarbetande ålder
- underlätta arbete, studier, uppdrag med mera under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning
- se över regelverket för förebyggande sjukpenning och rehabiliteringsersättning i syfte att göra regelverket enklare för individer och handläggande myndigheter att administrera samtidigt som det säkerställer en tillräcklig uppföljning och kontroll

Utredningens problembeskrivning och förslag

Rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning

Vad gäller rätten till sjukersättning har utredningen identifierat två problem. Det ena är att Försäkringskassans tillämpning av regelverket uppvisar stora variationer över tid. Det andra är att det finns en diskrepans mellan kraven för att få sjukersättning och individens möjligheter att försörja sig genom arbete. Denna diskrepans beror enligt utredningen främst på regelverkets utformning, särskilt arbetsmarknadsbegreppet som i dag innebär att arbetsförmågan prövas mot arbeten på hela arbetsmarknaden, inklusive anpassade arbeten även om sådana inte finns tillgängliga, men även på en strikt tillämpning. Sedan 2008 har det skett en nedgång i såväl antalet personer som får sjukersättning som den andel dessa utgör av personer i arbetsför ålder, en nedgång som inte kan förklaras av förändringar i demografi, hälsotillstånd eller förhållanden på arbetsmarknaden.

Strikta regler som inte tar hänsyn till ålder gör också att personer som nekas sjukersättning men ändå inte kan försörja sig genom

arbete kan tvingas ta ut ålderspension tidigare, med låga pensioner som följd.

Mot bakgrund av detta lägger utredningen fram en rad förslag som sammantaget innebär att kraven för rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning blir något lättare att uppfylla. Huvudförslagen är följande:

- Rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning ska bedömas mot samma arbetsmarknadsbegrepp som gäller för rätten till sjukpenning, vilket innebär att det inte längre krävs att arbetsförmågan är nedsatt i förhållande till skyddade anställningar och anställningar med lönebidrag. Enligt utredningen minskar det risken för att personer blir kvar i sjukpenningssystemet trots att det inte finns fler åtgärder att ta till för att dessa ska kunna få en förbättrad arbetsförmåga.
- Kravet på att arbetsförmågan ska vara ”stadigvarande nedsatt” för rätt till sjukersättning ersätts av att den ska vara nedsatt ”under överskådlig tid” och kravet på att ytterligare rehabilitering inte bedöms kunna förbättra arbetsförmågan ersätts av att det inte ska finnas några rehabiliteringsåtgärder som kan förväntas medföra att den försäkrade kan återfå arbetsförmågan före den tidpunkt då sjukersättning inte längre kan utbetalas.
- Ett kodifierat beviskrav införs för prövningen av rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning. Rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning ska anses föreligga om det är *sannolikt* att arbetsförmågan är nedsatt på sätt som krävs för rätt till ersättning.
- Särskilda regler införs för försäkrade som har som mest fem år kvar tills de uppnår den ålder då de inte längre kan få sjukersättning utbetald. Arbetsförmågan för dessa personer föreslås endast bedömas mot arbeten i yrken som de har erfarenhet av, samt andra lämpliga arbeten som är tillgängliga, inte mot alla arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Arbete, studier, uppdrag m.m. under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning

Det är få personer som använder sig av de möjligheter att arbeta under tid med sjukersättning som finns i dag. Det beror enligt utredningen, utöver låg arbetsförmåga, i första hand på betungande administration, svårigheter att kombinera studier med ersättning på

deltid samt oro att arbetsförmågan ska omvärderas och ersättningen därför minskas eller dras in.

Utredningen identifierar som ett annat skäl till den låga återgången i arbete en brist på ändamålsenliga aktiviteter för unga personer med aktivitetsersättning. Ett av syftena med aktivitetsersättning är att stimulera unga till aktiviteter som kan antas ha en gynnsam inverkan på den enskildes sjukdomstillstånd eller prestationsförmåga. Utbudet av insatser och aktiviteter som de unga får ta del av motsvarar dock enligt utredningen inte de behov som finns. De är alltför sällan av arbetslivsinriktad karaktär eller förberedande för sådana aktiviteter. Försäkringskassan prioriterar heller inte att följa upp hur insatser hos kommunen fortlöper och det saknas uppföljning av vilka aktiviteter som fungerar.

Utifrån denna bakgrund lägger utredningen en rad förslag som syftar till att göra regelverket för arbete, studier, uppdrag m.m. under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning enklare och mer förutsebart och därmed se till att försäkrades arbetsförmåga tillvaratas i så stor utsträckning som möjligt. Huvudförslagen är följande:

- Flexibla möjligheter till arbete med vilande sjukersättning och aktivitetsersättning införs genom steglös vilandeförklaring av ersättningen.
- Flexibla möjligheter till studier införs genom partiell vilandeförklarad ersättning under tid mer studier. Prövotiden för studier förlängs från 6 till 12 månader.
- Ideellt arbete, fritidsverksamhet eller andra åtaganden av ideell karaktär underlättas.
- Försäkringskassan ges i uppdrag att utveckla statistik över vilka aktiviteter enligt 33 kap. 21–23 §§ SFB som försäkrade deltar i. Studier ska också genomföras om vilka aktiviteter som har störst gynnsam inverkan.
- Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt ramprogram inrättas för försäkrade som beviljats aktivitetsersättning och som har behov av insatser från Arbetsförmedlingen i syfte att få eller återfå arbetsförmåga. Ramprogrammet bör enligt utredningen innefatta insatser som avser arbetsförberedande insatser och arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser som är anpassade till den enskildes behov.

Förmåner vid rehabilitering

Utgångspunkten för uppdraget avseende förmåner vid rehabilitering är att skapa ett mer modernt regelverk som är anpassat till den rehabilitering som erbjuds i dag och som kan bidra till att förebygga ohälsa och ge stöd vid såväl rehabilitering som omställning till annat arbete. Dagens förmåner vid rehabilitering – förebyggande sjukpenning och rehabiliteringspenning – används båda i relativt liten utsträckning. I syfte att möjliggöra för fler försäkrade att på ett flexibelt sätt delta i förebyggande insatser och rehabilitering föreslår utredaren i huvudsak följande:

- Förebyggande sjukpenning ersätts med den nya förmånen preventionsersättning, som utvidgas till att omfatta fler förebyggande insatser än i dag, eftersom de behandlingsformer som tillämpas i dag skiljer sig från vad som gällde vid tidpunkten för regelverkets tillkomst.
- Rehabiliteringspenningen blir mer flexibel genom att kunna beviljas steglöst.
- Försäkringskassan ska se till att den försäkrades behov av rehabilitering klarläggs snarast, men senast dag 60 i sjukfallet.

Konsekvenser av utredningens förslag för kommunerna

Kommunernas ekonomi förväntas påverkas genom att en del av de personer som kan komma att beviljas sjukersättning med utredningens förslag i dag får ekonomiskt bistånd. Utredningen beräknar att kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd kan komma att minska med 10–40 miljoner kronor under införandeåret och med ca 10–50 miljoner kronor per år under åren därefter.

Kommunernas ekonomi påverkas också av att fler personer kan förväntas beviljas aktivitetsersättning. En del av de nya personer som kan förväntas beviljas aktivitetsersättning till följd av utredningens förslag får i dag ekonomiskt bistånd, antingen för hela sin försörjning eller som komplement till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Aktivitetsersättning tillsammans med bostadstillägg ger en högre inkomst än aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning kompletterat med bostadsbidrag. Utredningens förslag innebär därför att behovet av ekonomiskt bistånd minskar. Utredningen uppskattar att kostnaderna för ekonomiskt bistånd minskar med ca 20 miljoner kronor till följd av att fler beviljas aktivitetsersättning.

Någon direkt påverkan på statsbidragen till kommunerna får förslagen inte eftersom den kommunala finansieringsprincipen inte omfattar ändringar i transfereringssystemen.

Förslagen som syftar till att öka arbetsförmågan hos personer med aktivitetsersättning kan enligt utredningen påverka kommunerna genom att bidra till att personer som har daglig verksamhet kan utveckla arbetsförmåga och i stället – på sikt – börja förvärvsarbeta. Det skulle alltså medföra att det blir färre personer med daglig verksamhet. Bedömningen är emellertid att detta endast får en mindre effekt.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Utredningens förslag har koppling till kommunfullmäktiges mål 1.1 *I Stockholm är människor självförsörjande och vägen till arbete och svenskkunskaper är kort* samt mål 1.4. *I Stockholm får människor i behov av stöd insatser i tid präglade av hög kvalitet, evidens och rättssäkerhet.*

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till att fler individer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom kommer att omfattas av sjukförsäkringen. Det innebär att färre individer kommer att uppbära försörjningsstöd för att de har blivit nekade sjukersättning men ändå saknar förutsättningar att matchas mot arbeten på den öppna arbetsmarknaden.

Stadsledningskontoret ser också positivt på förslaget att ta hänsyn till individens ålder vid bedömning av rätten till sjukersättning och att socialförsäkringen därigenom får återta ansvaret för dessa individer. I egenskap av arbetsgivare har Stockholms stad sett att gruppen av individer som närmar sig pensionsålder i större utsträckning tvingas ta beslut som riskerar försämra exempelvis pensionen samt att de riskerar hamna utanför socialförsäkringssystemet och i ekonomisk ovisshet. Ur ett personalpolitiskt perspektiv har Stockholms stad utökat sitt ansvar och beviljat flertalet individer över 60 år en så kallad särskild avtalspension när dessa stått utan ersättning från sjukförsäkringen trots frånvaro av reella möjligheter att återgå i arbete.

Stadsledningskontoret anser emellertid att utredningen behöver kompletteras med en ekonomisk konsekvensbeskrivning av förslagen utifrån ett arbetsgivarperspektiv, kopplat till försäkringspremien för de kollektivavtalade försäkringarna som kompletterar sjukförsäkringen.

När det gäller kravet på att rehabiliteringsmöjligheterna ska vara uttömda för rätt till sjukersättning anser stadsledningskontoret att innebörden av att rehabiliteringsmöjligheterna ska vara uttömda hos arbetsgivaren behöver förtydligas. Olikheter i det arbetsrättsliga regelverket och sjukförsäkringen innebär att arbetsgivarens arbete med arbetslivsinriktad rehabilitering kan fortgå längre än vad sjukförsäkringens regelverk om sjukpenning medger. Det är utifrån detta angeläget att förtydliga vad innebörden av att arbetsgivaren ska ha uttömt rehabiliteringsmöjligheterna innebär så att det blir tydligt för samtliga aktörer. I dagsläget leder dessa olikheter i lagstiftningarna till att det vid bedömning inte alltid kan anses att arbetsgivarens rehabiliteringsmöjligheter är uttömda och att individen därmed inte får ta del av socialförsäkringens förmåner.

Stadsledningskontoret har noterat utredningens bedömning om ekonomiska effekter på arbetsgivare och företag. I det föreliggande underlaget nämns dock inte de kollektivavtalade försäkringarna som kompletterar sjukförsäkringen. Stadsledningskontoret saknar här en ekonomisk konsekvensanalys avseende förslaget påverkan på dessa försäkringars premiekostnader på kort och lång sikt.

Stadsledningskontoret ställer sig bakom förslagen om att regelverket för vilande sjukersättning och aktivitetsersättning förtydligas och görs mer flexibelt i syfte att göra det enklare för personer med sjukersättning eller aktivitetsersättning att pröva på att arbeta, studera eller delta i ideell verksamhet utan risk för förlorad ersättning. Det är inte minst positivt att möjligheterna att studera ökar, då endast en mycket liten andel av målgrupperna idag vågar eller vill pröva på studier under tid med sjuk- eller aktivitetsersättning.

Stadsledningskontoret vill dock understryka vikten av att vuxenutbildningen får finansiering för den ökning av andelen elever med behov av stödinsatser som förslaget om utökade möjligheter till studier enligt utredningen kommer att leda till. Utredningen föreslår inte någon kompensation för detta utan framhåller endast att regeringen behöver följa utvecklingen.

Stadsledningskontoret instämmer i behovet av ett ökat fokus på att tillhandahålla aktiviteter för personer med aktivitetsersättning som kan främja deras utveckling och öka möjligheterna till deltagande i arbetslivet, men saknar en närmare analys av olika aktörers roll. Utredningen innehåller inte ett tillräckligt underlag om målgruppens behov och de aktiviteter som erbjuds i dag för att det ska vara möjligt att bedöma om det nya arbetsmarknadspolitiska program

som föreslås införas för målgruppen löser de problem med aktiviteter som utredningen beskriver. Stadsledningskontoret menar att det finns behov av att analysera kommunens roll i tillhandahållandet av aktiviteter samt av att förtydliga kommunens roll vid ett eventuellt införande av ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program. Många unga i målgruppen som uppstår aktivitet ersättning har kontakt med kommunen och deltar i kommunala aktiviteter utifrån kommunens ansvar för LSS, socialpsykiatri och särskola. Det innebär att samverka mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är viktig. Samverkan med kommunen är även central utifrån målgruppens behov av utbildning där komvux som särskild utbildning är ett viktigt verktyg för att främja övergången från skola till arbete för de individer som har förutsättningar för detta. Det är också viktigt att det tydliggörs hur aktiviteter i kommunal regi ska kunna kombineras med aktiviteter inom ramen för det föreslagna arbetsmarknadspolitiska programmet.

Stadsledningskontoret ser positivt på förslagen om förebyggande sjukpenning och rehabiliteringsersättning. Förslagen ökar möjligheterna för den enskilde att delta i såväl förebyggande insatser som arbetslivsinriktad rehabilitering och skapar förutsättningar för mer enhetliga bedömningar.

Stadsledningskontoret ser dock utmaningar med hur preventionersättningen ska tillämpas och vill utifrån detta framföra att gränsdragningar kring ersättningen behöver förtydligas. Det behövs även förtydliganden om olika aktörers ansvar, exempelvis vem av aktörerna som har tolkningsföreträde om lämpliga insatser. Angående rehabiliteringsersättning anser stadsledningskontoret att regleringen behöver kompletteras med regelbunden uppföljning och bedömning av insatserna. Risken är annars att ersättningen fortsätter betalas ut utan att önskade effekter uppnås. Det behöver även förtydligas att arbetsgivarens ansvar för rehabilitering utifrån det arbetsrättsliga regelverket kvarstår oförändrat.

Stadsledningskontoret ser positivt på förslaget att den försäkrades rehabiliteringsbehov ska klarläggas snarast och senast inom dag 60, men vill understryka vikten av att bedömningen av behovet av avstämningsmöte inbegriper samtliga aktörers perspektiv, i syfte att åstadkomma en effektivare rehabiliteringsprocess. Arbetsgivaren har ofta behov av kontakt med andra aktörer runt individen tidigare i ärenden än vad som sker i dagsläget, men ingen rättighet att kräva ett möte med andra aktörer såsom Försäkringskassan har. Det kan vara svårt för den enskilde att exempelvis avgöra vilka

anpassningsåtgärder arbetsgivaren kan vidta och ett avstämningssmöte med Försäkringskassan, behandlande läkare samt arbetsgivare kan då klargöra om det finns arbetsförmåga att ta tillvara samt vad som kan bidra till en effektivare återgång i arbete.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen besvarar remissen med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Magdalena Bosson
Stadsdirektör

Alexandra Göransson
Biträdande stadsdirektör