

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

Sammanfattning

- SKR vill inledningsvis påtala att en bättre tillämpning av dagens regelverk i alla dess delar skulle stärka sjukförsäkringens legitimitet, och att mer fokus på tillämpningen skulle göra många av utredningens förslag onödiga.
- SKR vill understryka vikten av att beslut från Försäkringskassan om avslag är väl underbyggda och mer begripliga i syfte att stärka rättssäkerheten. Samtidigt ser inte SKR att det syftet uppnås bättre genom att införa att bedömningen efter 180 dagar ska göras mot sådant angivet arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Begreppet angivet arbete är i sig inte tillräckligt tydligt, och kommer därför inte nödvändigtvis göra beslutet mer underbyggt och begripligt.
- SKR instämmer i utredarens slutsats att Försäkringskassan ska utreda ärendena i större utsträckning.
- SKR vill påpeka att förslaget att äldre försäkrade alltid ska få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren medför risk att individer lämnar arbetslivet i förtid. Förslaget går också emot två av huvudprinciperna inom försäkringen – dels att rätt till ersättning föreligger när arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, dels att sjukförsäkringen är en omställningsförsäkring. SKR ser dock positivt på att införa regler som möjliggör för äldre med partiell arbetsförmåga att partiellt stanna kvar i arbete och vill att detta ses över av lagstiftaren.
- Utredningens förslag att införa ett nytt beviskrav, övervägande skäl, för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180 borde enligt SKR vara onödig. SKR ser dock brister i Försäkringskassans tillämpning av nuvarande beviskrav och vill påtala att Försäkringskassans tillämpning mer borde spegla förarbetena och i högre omfattning tillmäta de medicinska underlagen och arbetsgivarens rehabiliteringsplan betydelse vad gäller bedömning av arbetsförmåga och prognos för återgång i arbete.
- På motsvarande sätt menar SKR att det inte borde finnas anledning att införa utökade möjligheter att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365. Förbundet menar att nuvarande lagstiftning rätt tillämpad

är tillräcklig för att ta om hand de situationer där individer har drabbats av en allvarlig sjukdom.

- SKR tillstyrker förslag om att arbetsförmågan inte ska bedömas mot angivet normalt förekommande arbete vid bedömning av rätt tillrehabiliteringsersättning.

Allmänna kommentarer

Utredningens syfte

Utredningens förslag syftar till att stärka sjukförsäkringens legitimitet. Utredaren menar att kraven på omställning till annat arbete måste bli mer rimliga, rehabiliteringen måste stärkas, ärenden behöver utredas bättre och besluten behöver göras mer begripliga för den försäkrade. Kraven på omställning kan heller inte vara samma för äldre som för yngre förvärvsarbetande.

Risker med utredningens förslag

SKR anser att remissförslag som riskerar att medföra att individer blir kvar inom sjukförsäkringen längre tid än vad huvudprinciperna för sjukförsäkringen tillåter är problematiska att tillstyrka. Med ”huvudprinciper” avses till exempel att rätt till ersättning föreligger när arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, att sjukförsäkringen är en omställningsförsäkring och inte en yrkesförsäkring, att sjukförsäkringen inte ska medföra inlåsnings effekter och att arbetslinjen bör gälla.

SKR:s arbete med kompetensförsörjning

Arbetsgivare inom kommun- och regionsektorn har ett omfattande rekryteringsbehov, vilket kommer att öka ytterligare inom de närmaste åren. Samtidigt står sektorn inför en demografisk utmaning då befolkningen ökar kraftigt i de åldrar då behovet av välfärd är som störst, samtidigt som befolkningen i yrkesverksam ålder enbart ökar svagt.

Arbetsgivare behöver, med andra ord, säkerställa att de arbetstagare som befinner sig inom sektorn stannar kvar och parallellt se till att de arbetstagare som tillfälligt är sjukfrånvarande får det stöd de behöver för att återkomma i arbete så snart det är möjligt.

Avsiktsförklaring för friskare arbetsplatser

SKR och de fackliga organisationer inom kommuner och regioner undertecknade 2016 en avsiktsförklaring för friskare arbetsplatser. Syftet är att skapa en struktur för ett långsiktigt och hållbart arbetsmiljöarbete och bra arbetsförhållanden. De centrala parterna har identifierat åtta centrala områden och inom ramen för dem utvecklat ett stort antal verktyg, stödfunktioner och initiativ. Den gemensamma ingången för

parterna har varit, och är fortfarande, att det går att erbjuda både välfärdstjänster med hög kvalitet och hållbar hälsa för medarbetarna.

Ekonomiska effekter

Vad gäller de ekonomiska effekterna av utredningens förslag så vill SKR framhålla att det tveklöst är så att en mer generös sjukförsäkring skulle innebära ökade kostnader såväl för den allmänna försäkringen som för arbetsgivare. Medel som snarare behöver användas för att genomföra den omställning som ett förlängt och förändrat arbetsliv kräver.

Samverkan – en förutsättning för en hållbar rehabiliteringskedja

En annan utredning pågår parallellt - *Nationell samordnare för en Välfungerande sjukskrivningsprocess (dir 2018:27)* - och de båda utredningarna har ett flertal gemensamma frågor. Den nationella samordnaren har bland annat analyserat Försäkringskassans förmåga att samverka och myndighetens samordningsuppdrag. I en delrapport som presenterades i maj 2019 framhölls tre områden som utredningen anser behöver stärkas för att sjukskrivningsprocessen ska fungera bättre:

- En mer stabil sjukskrivningsprocess
- En mer förutsägbar sjukskrivningsprocess
- En sjukskrivningsprocess som ger ett starkt stöd för återgång i arbete.

Den nationella samordnaren har i sitt arbete uppmärksammat vikten av att samtliga aktörer i processen är medvetna om vilka konsekvenser de egna besluten rörande den *gemensamma* (sjukskrivnings-)processen har för övriga aktörer. Den offentliga förvaltningen måste generellt anses sektoriserad i den betydelsen att den är organiserad i specialiserade funktioner med kompetens inom avgränsade områden. Som följd av hög specialistkunskap tappar sektoriserade organisationer, som till exempel Försäkringskassan, en del av sin förmåga till helhetssyn.

SKR instämmer i den nationella samordnarens sammantagna analyser och ser tydliga kopplingar till den aktuella utredningen. Flertalet av de förslag som presenteras i förevarande utredning handlar i grunden om effekter av en bristfällig samverkan mellan aktörerna och samordning av gemensamma insatser med syfte att främja individens återgång i arbete.

Samverkan genom ny lag om rehabiliteringskoordinering

SKR och regeringen har under många år samarbetat för en mer kvalitetssäker och effektiv sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess inom hälso- och sjukvården. Sedan 2006 har överenskommelser ingåtts mellan SKR och regeringen (staten) för detta ändamål. För år 2020 har en ettårig överenskommelse tecknats för att fortsatt stimulera kvalitetshöjande insatser inom hälso- och sjukvården och utveckla samverkan med andra aktörer.

Sedan 1 februari 2020 har en ny lag trätt i kraft avseende koordinering (lag (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna). Den nya lagen om koordineringsinsatser innebär en skyldighet för regionerna att erbjuda individuellt stöd för att främja återgång till eller inträde i arbetslivet för sjukskrivna patienter. Redan idag finns rehabiliteringskoordinatorer i alla regioner och inom de flesta verksamheter i hälso- och sjukvården där sjukskrivning förekommer. Det individuella stödet innebär att patienten ska få hjälp genom till exempel motiverande samtal och stöd i kontakten med interna och externa aktörer, som till exempel arbetsgivare.

Ett syfte med den nya lagen är att främja samverkan mellan hälso- och sjukvården och Försäkringskassan. I § 4 framgår att hälso- och sjukvården ska informera Försäkringskassan om en patienten kan antas behöva rehabiliteringsåtgärder enligt 30 kap. (SFB). Regleringen bör stärka Försäkringskassans möjligheter att tidigt fånga upp individens eventuella behov av samordnade insatser. SKR har, i samarbete med Försäkringskassan, tagit fram en rekommendation av hur § 4 bör tillämpas. SKR:s förväntning är att den nya lagen ska bidra till att stärka Försäkringskassans förutsättningar att agera tidigt i sitt samordningsuppdrag.

Försäkringskassans ärendehantering

Förbundet instämmer i utredarens sammanställning av brister i Försäkringskassans ärendehantering som redovisas i utredningens kapitel 10.

Det är en grundläggande förutsättning för rehabiliteringskedjans legitimitet att Försäkringskassan gör de ställningstaganden som krävs vid respektive tidsgräns. Innan arbetsförmågan vägs mot ett normalt förekommande arbete ska, enligt rehabiliteringskedjan, rehabiliteringsbehovet tillbaka till ordinarie arbete utredas.

Mot bakgrund av ovanstående vill SKR framhålla vikten av att arbetsgivarens rehabiliteringsarbete behöver uppmärksammas tidigare i sjukskrivningsprocessen och även ges förutsättningar att slutföras.

Vad gäller Försäkringskassans handläggning av sjukpenningärenden kan även nämnas den rapport som Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tog fram 2018 (Förändring och styrning av och i Försäkringskassan, 2018:16). Resultaten i rapporten visar att regeringens ändrade styrning av myndigheten, genom regleringsbrev, tydligt påverkar det handlingsutrymme som handläggaren har vid tillämpning av rätt till ersättning och bedömning av behov av rehabilitering.

Sammanfattning

SKR ifrågasätter om de förslag som presenteras i utredningen kommer att medföra en sjukförsäkring som är mer rättssäker, begriplig och därmed mer legitim. Utredarens intentioner med utredningens förslag är vällovliga och högst rimliga; att begära av en myndighet att de beslut de kommunicerar vid avslag är begripliga och rättssäkra är en

självklarhet, likaså att rehabiliteringskedjans bedömningsgrunder utreds i enlighet med lagstiftarens avsikt.

Utredaren konstaterar själv återkommande i sin genomgång och analys av Försäkringskassans ärendehantering att myndigheten inte uppfyller sin utredningsskyldighet, men landar sedan i slutsatsen att utöver att ett generellt och genomgående behov av att myndigheten i framtiden bättre utreder sjukfallen så bör gällande regelverk även öppnas upp för en mer generös sjukförsäkring.

I den rapport som omnämns ovan pekar ISF på två fokusändringar som Försäkringskassan gjort under perioden 2012 – 2016. Den första ändringen handlade om att förtroendet för Försäkringskassan skulle öka medan ändringen 2016 istället handlade om rättssäkerhet och målet att sänka sjukpenningtalet till 9,0. Dessa två målsättningar har visat sig svåra att kombinera. Vidare konstaterar ISF att när tillämpningen av regler varierar över tid, utan att någon större regeländring skett, så kan rättssäkerheten äventyras. Därutöver finns risk för att tilltron till och förtroendet för Försäkringskassan skadas.

SKR menar att det naturliga, snarare än att justera i respektive lagrum, vore att åtgärda huvudorsaken till att sjukförsäkringen i många avseenden måste anses vara rättsosäker, oförutsägbar samt utan utrymme för rehabilitering.

Förslag med innebörd att bedömningen efter 180 dagar ska göras mot sådant angivet arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden samt konstaterande att Försäkringskassan måste utreda ärendena i större utsträckning

Förslaget om ändring av begreppet *normalt förekommande arbete* innebär inte, enligt utredaren, en mer generös tillämpning av nuvarande regelverk utan innebär ett krav på att Försäkringskassans handläggning och beslut ska vara mer enhetliga, transparenta och begripliga för att på så vis stärka rättssäkerheten i dessa beslut.

Sjukförsäkringen är en omställningsförsäkring

SKR menar, liksom utredaren, att det är viktigt att vara uppmärksam på risken att sjukförsäkringen övergår i en yrkesförsäkring. Principen om en skyldighet för individen att ställa om till ett annat mer lämpligt arbete, när det utifrån medicinska underlag och avslutad rehabilitering framgår att en individ inte har arbetsförmåga hos sin ordinarie arbetsgivare, är ett av grundfundamenten i sjukförsäkringen.

Angivet arbete

SKR instämmer i att det är allvarligt att Försäkringskassans beslut och beslutsmotiveringar vid dag 180 i rehabiliteringskedjan om arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete i många fall uppfattas som svårförståeliga och oförutsägbara. Utredaren presenterar ett förslag där bedömningen av förmåga att försörja sig ska göras mot ett *angivet* förvärsarbete. Bedömningen ska inte göras mot

ett visst konkret arbete, utan arbetsförmågan ska bedömas mot viss yrkesgrupp (nivå 3) inom det system för Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK) som Statistiska centralbyrån ansvarar för. Som skäl uppges att det skulle medföra en mer verklighetsförankrad bedömning av ett normalt förekommande arbete, utan att bedömningen skulle bli alltför konkret.

SKR befarar att en handläggning med utgångspunkt i SSYK kan medföra en rad svårigheter. Förbundet anser att det inte är tillfredställande beskrivet hur bedömningen bör gå till. Det riskerar att medföra att tillämpningen istället får motsatt effekt än de tydliga och transparenta beslut som eftersträvas.

De regler som styr rätten till ersättning efter dag 180 är komplexa och skulle fortsatt vara så även efter en eventuell lagändring.

Försäkringskassans utrednings- och kommunikeringskyldighet

Utredaren pekar på Försäkringskassans utredningsskyldighet som enligt rättspraxis är vidsträckt i sjukskrivningsärenden. Det kan även ifrågasättas om Försäkringskassans hantering av rehabiliteringskedjan kan anses vara juridisk korrekt när man i förväg riktar in handläggningen mot en tidpunkt i rehabiliteringskedjan (dag 180) utan att först säkerställa att de åtgärder och ställningstaganden som föregår den bedömningen verkligen har skett. Poängen med rehabiliteringskedjan är att bedömningar av rätt till ersättning ska ske vid vissa tidpunkter, inte i förväg. Det påverkar i sin tur arbetsgivarens möjlighet att å sin sida uppfylla sitt rehabiliteringsansvar och skapar en obalans i den samverkan som är en förutsättning för att rehabiliteringskedjan ska fungera enligt lagstiftarens intentioner.

För individens förståelse av Försäkringskassans beslut är god och tidig kommunikation avgörande.

Kostnadseffekter

Med föreliggande förslag ökar sannolikt tiden som individer blir kvar i försäkringen utan insatser för att komma vidare. Detta kommer att vara kostnadsdrivande för den allmänna försäkringen.

Det medför också ökade kostnader för arbetsgivarna i form av ökade sjuklönekostnader samt höjda premier för de kollektivavtalade försäkringarna.

Därutöver skulle förslaget även innebära ökade kostnader för hälso- och sjukvården.

SKR:s ställningstagande

För att säkerställa rättssäkerheten vill SKR understryka vikten av att den strukturella process som rehabiliteringskedjan utgör följs av Försäkringskassan. När individen är delaktig i processen och kan följa Försäkringskassans ställningstaganden bör ett beslut om avslag vara mer förutsägbart och begripligt. Att beslut från Försäkringskassan om avslag är väl underbyggda och mer begripliga stärker rättssäkerheten. Samtidigt ser

inte SKR att det syftet uppnås bättre genom att införa att bedömningen efter 180 dagar ska göras mot sådant angivet arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Begreppet angivet arbete är i sig inte tillräckligt tydligt, och kommer därför inte nödvändigtvis göra beslutet mer underbyggt och begripligt.

Förslag med innebörd att äldre försäkrade alltid ska få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren

Arbetsmarknaden förväntas under de närmaste åren genomgå kraftiga förändringar vad gäller till exempel hur länge vi stannar kvar i yrkeslivet, ett ökande och förändrat kompetensförsörjningsbehov, en växande digitalisering och införande av AI. Det förlängda och förändrade arbetslivet behöver förankras brett. I takt med att individer arbetar i högre ålder kommer arbetsmarknaden att behöva anpassa sig till ett arbetstagarkollektiv med förändrade behov och krav.

Tillbakagång till möjlighet att bevilja rätt till ersättning med hänsyn tagen till ålder

Ett nytt begrepp, riktålder, infördes 1 januari 2020 i SFB. Det innebär att tidsgränser knutna till pensionsålder ska räknas upp med hänsyn till medellivslängdens utveckling. Enligt utredningens förslag ska tidsgränsen för när en individs arbetsförmåga ska fortsätta bedömas mot det ordinarie arbetet knytas till den ålder då hen tidigast kan ta ut inkomstgrundad ålderspension. Idag är den åldern 62 år, men det kommer, enligt förslaget, att ändras i följsamhet med riktåldern.

SKR uppfattar att utredarens förslag är en tillbakagång till tidigare regelverk, där det var möjligt att väga in andra faktorer än nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom i bedömningen av rätt till ersättning för individer som befann sig i slutet av yrkeslivet.

Sjukförsäkringen *är* inte en yrkesförsäkring, utan en omställningsförsäkring. Förslaget rimmjar illa med den nationella inriktningen mot ett förlängt arbetsliv. SKR har under en längre tid drivit ett brett arbete med ett förlängt och förändrat arbetsliv. Signalverkan vid denna typ av regleringar får inte underskattas.

SKR:s ställningstagande

SKR vill påpeka att förslaget att äldre försäkrade alltid ska få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren medför risk att individer lämnar arbetslivet i förtid. Förslaget går också emot två av huvudprinciperna inom försäkringen – dels att rätt till ersättning föreligger när arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, dels att sjukförsäkringen är en omställningsförsäkring. SKR kan dock instämma i att det kan vara rimligt att de individer som i slutet av sitt yrkesliv har en partiell arbetsförmåga i ordinarie arbete ges möjlighet att fortsätta arbeta utan att avkrävas en omställning som kanske inte hinner avslutas. SKR föreslår därför att regler som möjliggör för äldre med partiell arbetsförmåga att partiellt stanna kvar i arbete ses över av lagstiftaren.

Förslag om att införa ett nytt beviskrav, övervägande skäl, för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180

Arbetsgivarens rehabiliteringsarbete

Sedan juli 2018 har arbetsgivaren en lagstadgad skyldighet att upprätta en plan för återgång i arbete (PÅA) för de arbetstagare som varit sjukskrivna i 30 dagar och som kan antas vara fortsatt frånvarande på grund av sjukdom i minst 60 dagar. Planen ska upprättas utifrån rehabiliteringsmöten och de medicinska underlag som arbetstagaren lämnar till arbetsgivaren. PÅA måste inte skickas in till Försäkringskassan, men arbetsgivaren kan efterfråga kontakt med Försäkringskassan i blanketten. I SKR:s kontakt med medlemmar inom sektorn framkommer att vissa arbetsgivare rutinmässigt skickar in planen trots att det inte är en skyldighet. Skälet till detta är att arbetsgivaren vill ha transparens i ärendet, och i många fall önskar arbetsgivaren kontakt med Försäkringskassan för att man gör bedömningen att arbetstagaren har behov av arbetsplatsinriktad rehabilitering och vill att handläggaren hos Försäkringskassan godkänner den upprättade planen. Medlemmar inom sektorn rapporterar återkommande att det är svårt att nå Försäkringskassan för dialog, samverkan och besked kring hur Försäkringskassans utredning av rehabiliteringsbehovet fortskrider.

I frånvaro av utebliven kontakt med Försäkringskassan startar arbetsgivare inte sällan, tillsammans med arbetstagaren, och i enlighet med det rehabiliteringsansvar som åvilar dem, ett självständigt rehabiliteringsarbete med målsättning att arbetstagaren ska återgå i ordinarie arbete. Om Försäkringskassan, när åtgärder påbörjats och rehabiliteringen fortskrider, plötsligt och utan förvarning kommunicerar att arbetstagaren bedöms ha en arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete upplevs det naturligtvis frustrerande av såväl arbetsgivare som arbetstagare. Ett sådant beslut försvårar också av naturliga skäl arbetsgivarens möjligheter att erbjuda en effektiv rehabilitering i enlighet med den lagstadgade skyldighet som regleras i 30 kap. 6a§ SFB.

SKR vill även lyfta fram signaler från regioner med innebörd att arbetsgivarens skyldighet att upprätta PÅA har medfört en än mer passiv inställning hos Försäkringskassan avseende utredning av rehabiliteringsbehov. Det innebär de facto att det sker en överföring av Försäkringskassans lagstadgade ansvar för kartläggning och samordning till arbetsgivare.

Särskilda skäl

SKR uppfattar att arbetsgivare och arbetstagare inom sektorn har begränsad kännedom om de undantagssituationer – nuvarande särskilda skäl - som kan berättiga till fortsatt rätt till ersättning efter dag 180. Det beror sannolikt på att de sällan tillämpas av Försäkringskassan.

I förarbetena (prop. 2007/08:136), inför att reglerna om rehabiliteringskedjan trädde i kraft 1 juli 2008, uttalades att det krävs stor sannolikhet för att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren för att prövning mot hela arbetsmarknaden ska skjutas upp. Bedömningen ska vara välgrundad. Vidare nämns *som exempel* att den försäkrade väntar på en operation som enligt vetenskap och beprövad erfarenhet med stor sannolikhet leder till att arbetsförmågan återställs. Likaså kan särskilda skäl bli aktuella om det med utgångspunkt från de försäkringsmedicinska beslutsstödet som Socialstyrelsen utarbetat kan förväntas att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren inom viss tid.

Sammanfattningsvis ska det av de medicinska underlagen framgå att det finns välgrundad anledning att anta att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren och det ska även finnas en tidplan för när det förväntas kunna ske.

Ett påbörjat rehabiliteringsarbete bör få avslutas

SKR menar att de önskade effekterna av dagens undantagsregel, *särskilda skäl*, bör rymmas inom nuvarande regelverk, förutsatt att Försäkringskassans tillämpningen mer speglar förarbetena och i högre omfattning tillmäter de medicinska underlagen och arbetsgivarens rehabiliteringsplan betydelse vad gäller bedömning av arbetsförmåga och prognos för återgång i arbete. SKR:s hållning får tyngd av det faktum att ny lagstiftning tillkommit sedan rehabiliteringskedjan började gälla 2008. Sedan 2018 åvilar det arbetsgivaren en lagstadgad skyldighet att, enligt 30 kap. 6 § SFB, upprätta en plan för återgång i arbete när en arbetstagare förväntas vara sjuk under en längre tid och därför inte kan arbeta. Planen ska regelbundet följas upp och revideras vid behov. Planen tas fram med utgångspunkt i arbetstagarens medicinska förutsättningar, verksamhetens möjlighet att anpassa arbetsuppgifter och medicinska underlag och kontakt med hälso- och sjukvården. Om det i ärendet finns en plan för återgång i arbete kombinerat med medicinska underlag som ger information kring nedsättning av arbetsförmåga samt prognos för återgång i ordinarie omfattning av arbete, så anser SKR att Försäkringskassan bör ha tillräcklig information för att kunna göra en välgrundad bedömning av om särskilda skäl föreligger för att fortsätta att bedöma arbetsförmågan i förhållande till ordinarie arbete.

Förbundet menar, med andra ord, att arbetsgivarens pågående rehabiliteringsarbete, förtydligt i PÅA, behöver tillmätas en större betydelse och vikt vid bedömning av om särskilda skäl föreligger. Likväl bör även en planlagd, successiv upptrappning av arbetsförmåga i ordinarie arbete via deltidssjukskrivning ha betydelse för om det kan anses föreligga stor sannolikhet för att individen återgår i ordinarie arbete före dag 365.

Behov av undantagsregler minskar om rehabiliteringsbehov uppmärksammas i enlighet med 30 kap 9 § SFB

SKR vill återigen påtala att om individens eventuella rehabiliteringsbehov utreds på så sätt som rehabiliteringskedjans hållpunkter för bedömning av rätt till ersättning

förutsätter så skulle behovet av att tillämpa undantagsbestämmelser med stor sannolikhet inte uppstå lika ofta. Det naturliga är att i första hand ta om hand orsaken till att behov av undantagsregler under senare tid har fått en ökad betydelse.

Försäkringskassans skyldighet att utreda, enligt 110 kap 13 § SFB, bör förtydligas.

Otydliga diagnoser

SKR instämmer i utredarens konstaterande att det är olyckligt att de psykiska diagnoserna i förarbeten uttalas vara ”otydliga” och därför inte, enligt dagens regelverk, kan omfattas av de särskilda skälen. Även om forskningen har haft svårt att visa evidens för vilka rehabiliteringsåtgärder som rent generellt fungerar vid återgång i arbete, så verkar det ändå råda konsensus om att när det handlar om lättare psykisk ohälsa så är kopplingen till arbetsplatsen av stor vikt. Det motiverar att undantagsregler vid dag 180 i rehabiliteringskedjan även bör vara tillämpliga på psykiska diagnoser, till exempel när det handlar om lättare psykisk ohälsa där prognosen för återgång i arbete är god. Det är särskilt viktigt att beakta eftersom som de psykiska diagnoserna utgör en majoritet av dagens sjukskrivningar och bör hanteras på ett mer effektivt sätt än i nuläget.

SKR:s ställningstagande

Utredningens förslag att införa ett nytt beviskrav, övervägande skäl, för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180 borde enligt SKR vara onödig. SKR ser dock brister i Försäkringskassans tillämpning av nuvarande beviskrav och vill påtala att Försäkringskassans tillämpning mer borde spegla förarbetena och i högre omfattning tillmäta de medicinska underlagen och arbetsgivarens rehabiliteringsplan betydelse vad gäller bedömning av arbetsförmåga och prognos för återgång i arbete. Förbundet vill understryka att behovet av att tillämpa särskilda skäl vid dag 180 i hög grad kan undanröjas om Försäkringskassan i högre omfattning och tidigare i sjukfallen utreder om det föreligger ett rehabiliteringsbehov hos individen och om åtgärder bör samordnas.

Det är även oklart om införande av en ny bevisregel vid dag 180 skulle förtydliga Försäkringskassans handläggning för arbetstagare och arbetsgivare. Det primära för en ökad legitimitet för försäkringen torde snarare vara, som även lyfts av Nationell samordnare för en Valfungerande sjukskrivningsprocess, ökad kontakt och samverkan mellan aktörerna som i sin tur möjliggör en gemensam syn på rehabiliteringsbehov och rätt till ersättning under rehabiliteringsinsatser.

Förslag med innebörd att göra det möjligt att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365

Nuvarande oskälighetbegrepp

Efter att rehabiliteringskedjan hade gällt under några år uppmärksammades att tillämpningen av begreppet *särskilda skäl* i vissa fall kunde anses stötande.

Socialförsäkringsutskottet lade då fram ett förslag till riksdagen om ett tillägg till dåvarande regel om särskilda skäl. Beviskravet är till stor del knutet till ett annat begrepp, *allvarlig sjukdom*, som det definieras av Socialstyrelsens försäkringsmedicinska beslutsstöd. *Oskälighetskriteriet* kan tillämpas såväl vid dag 180 som vid dag 365.

Generösare bevisregel

Utredningen menar att det finns skäl att även efter dag 365 införa mer generösa regler för att fortsatt bedöma individers arbetsförmåga mot det ordinarie arbetet, snarare än att utreda möjligheter till omställning för individen.

Förslaget innebär att bedömningen av arbetsförmågan mot angivet 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 senast dag 550. Förslaget, likväl som förslag om ändring av begreppet *särskilda skäl*, innebär en signalverkan som går stick i stäv med de grundtankar kring ett förlängt och förändrat arbetsliv som beskrivits ovan i remissvaret. Förslaget gör även avsteg från huvudprincipen om att sjukförsäkringen är en omställningsförsäkring.

Inriktningen på ett rehabiliteringsarbete är, för arbetsgivaren, att så långt det är möjligt tillhandahålla skäligena stöd och anpassningsåtgärder för att se till att arbetstagaren återfår sin arbetsförmåga i ordinarie arbete.

SKR:s ställningstagande

SKR menar att det inte borde finnas anledning att införa utökade möjligheter att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365. Förbundet menar att nuvarande lagstiftning rätt tillämpad är tillräcklig för att ta om hand de situationer där individer har drabbats av en allvarlig sjukdom. Att ge ytterligare utrymme för att individer att stanna i försäkringen medför risk för lång tids frånvaro från arbetsmarknaden. Det är i sig en hög riskfaktor för inlåsnings effekter, ett permanent utanförskap och höga samhällsekonomiska kostnader.

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

Det grundläggande syftet med utredarens förslag om att värna rätten till rehabiliteringsersättning är att stärka rehabiliteringens roll i sjukförsäkringen. Utredningen ser ett behov av att fler individer får sitt rehabiliteringsbehov uppmärksammat och utrett under sjukskrivningsprocessen. Det handlar med andra ord återigen om att den utredningsskyldighet som åvilar Försäkringskassan behöver realiseras av myndigheten.

SKR uppfattar förslaget som en justering av nuvarande lagstiftning, eftersom utredaren ser en lucka i regelverket där en individs pågående rehabilitering med beviljad rehabiliteringsersättning kan avbrytas på grund av att antalet dagar med ersättning når dag 180.

Gängse uppfattning, bland sektorns arbetsgivare, är att det för det första är ovanligt i nuläget att Försäkringskassan överhuvudtaget byter ut sjukpenning mot rehabiliteringspenning, för det andra att *om* det faktiskt skett så är det scenariot att Försäkringskassan vid dag 180 går in och nekar rätt till den rehabiliteringspenning de tidigare beviljat, ovanligt.

I sammanhanget kan nämnas att under de senaste åren har Försäkringskassans inställning till såväl *avstämningmöten* som den rehabiliteringsåtgärd som tidigare var ofta förekommande – *arbetsträning*- ändrats. Det kan inte anses föränlett av ändring i gällande lagstiftning, utan måste härledas till en ändrad ärendehantering hos Försäkringskassan. SKR tolkar myndighetens syn på avstämningmöten och arbetsträning som en anpassning till den fokusändring som skedde 2016. Försäkringskassan fick då i uppdrag, enligt regleringsbrev, att öka rättssäkerheten inom sjukförsäkringen i syfte att sänka sjukpenningtalet till 9,0. Sedan februari 2019 gäller 9,0- målet inte längre.

Det är dock SKR:s uppfattning, baserat på kontakter med förbundets medlemmar, att det alltså är ovanligt att Försäkringskassan ser behov av avstämningmöte eller att arbetstagare beviljas rehabiliteringsersättning för att successivt trappa upp sin arbetsförmåga hos ordinarie arbetsgivare, via arbetsträning.

SKR:s ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget.

Förbundet kan se att det är en möjlig konsekvens av dagens regelverk, som behöver adresseras om individens rehabiliteringsbehov och eventuell plan för återgång i arbete ska kunna fullföljas som avsett.

Sveriges Kommuner och Regioner



Anders Knape
Ordförande

Vänsterpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga.