



Datum
2020-04-08
Vår referens
Anja Angsmark
HR-specialist
anja.angsmark@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Socialdepartementet - En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering SOU 2020:6 STK-2020-282

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 12 april 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera delar av regelverket kring sjukförsäkringen och, om det bedömdes nödvändigt, lämna författningsförslag.

Utredaren har bland annat analyserat tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete och analyserat vilka fysiska och mentala förmågor som kan krävas för att en person ska kunna hänvisas till ett normalt förekommande arbete. Utöver en analys har utredaren även lämnat förslag på författningsändringar.

Delar av förslagen bedöms skapa bättre förutsättningar för en effektiv arbetslivsinriktad rehabilitering med större möjlighet för arbetsgivare att få tillbaka sjukskrivna medarbetare i ordinarie arbete eftersom förslagen innehåller förstärkta möjligheter för försäkrade att behålla sjukpenning längre under pågående sjukfall. Framförallt förstärks möjligheten att behålla sjukpenningen för äldre försäkrade.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Socialdepartementet.

Beslutsunderlag

- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering SOU 2020:6
- Remiss från Socialdepartementet - En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200420 En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering SOU 2020:6
- Förslag till yttrande - Remiss En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering, SOU 2020:6

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-04-20

Kommunstyrelsen 2020-05-06

Beslutet skickas till

Socialdepartementet

Ärendet

Regeringen beslutade den 12 april 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera delar av regelverket kring sjukförsäkringen och, om det bedömdes nödvändigt, lämna författningsförslag.

Utredaren har bland annat analyserat tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete och analyserat vilka fysiska och mentala förmågor som kan krävas för att en person ska kunna hänvisas till ett normalt förekommande arbete. Utöver en analys har utredaren även lämnat förslag på författningsändringar.

Rehabiliteringskedjan och dess tidsgränser

Sedan 2008 bygger regelverket om sjukpenning på att bedömningarna av en försäkrads arbetsförmåga görs mot en bredare bedömningsgrund ju längre tid den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga. Även nivån på sjukpenningen minskas ju längre den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga. Detta regelverk brukar kallas för rehabiliteringskedjan.

Vid bedömningen av arbetsförmågan får hänsyn bara tas till strikt medicinska faktorer. Det är alltså inte möjligt att beakta utbildningsbakgrund eller ålder vid bedömning av arbetsförmågan.

De första 90 dagarna i ett sjukfall bedöms arbetsförmågan hos en anställd försäkrad mot det ordinarie arbetet. Från och med dag 91 utvidgas bedömningsgrunden till att avse andra arbeten hos arbetsgivaren. Från och med dag 181 ska arbetsförmågan, enligt huvudregeln, bedömas mot det som i lagtexten kallas ”sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden”. Fortsatt förkortas detta begrepp till ”normalt förekommande arbete” i ärendet.

Enligt förarbeten och praxis är ett normalt förekommande arbete ett vanligt arbete som den försäkrade, trots sin sjukdom, kan utföra med ringa eller inga krav på anpassning med hänsyn till dennes medicinska besvär. Det rör sig om en prövning mot en fiktiv arbetsmarknad i så mening att det inte krävs att det rent faktiskt finns ett arbete till den försäkrade på den ort hen bor. För den enskilde har det stor betydelse om arbetsförmågan bedöms mot arbete hos arbetsgivaren eller mot normalt förekommande arbete eftersom arbetsförmågan oftare bedöms vara nedsatt i arbete hos arbetsgivaren än i normalt förekommande arbete.

Från och med dag 181 är det möjligt att skjuta upp bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete om det finns särskilda skäl mot det eller om det annars skulle anses vara oskäligt med en sådan bedömning.

När den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under ett år, det vill säga efter dag 365, är det bara möjligt att skjuta upp bedömningen mot normalt förekommande arbete om en sådan bedömning skulle anses vara oskälig. Om en försäkrad bedöms ha arbetsförmåga i normalt förekommande arbete, och några undantag för att skjuta upp bedömningen inte finns, brukar det

kallas att Försäkringskassan ställer ett krav på omställning till annat arbete för den försäkrade.

Rehabilitering

Försäkringskassan har ett övergripande tillsyns- och samordningsansvar för rehabilitering. I samråd med den försäkrade ska Försäkringskassan se till att den försäkrades behov av rehabilitering snarast klarläggs och att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering. Försäkringskassan ska också se till att rehabiliteringsåtgärder påbörjas så snart det är möjligt av medicinska och andra skäl.

Utredarens analys av fysiska och mentala förmågor på arbetsmarknaden

Utredaren har analyserat vilka fysiska och mentala förmågor som kan krävas av en person för att personen ska kunna hänvisas till ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete och drar slutsatsen att det finns svårigheter att fastställa generella krav på förmågor som omfattar hela arbetsmarknaden. Det kan dock vara möjligt att utveckla Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens kunskapsunderlag från 2013, för användning i handläggningen av sjukförsäkringen för att göra dessa krav på förmågor tydligare beskrivna. En förutsättning är att de berörda myndigheterna utvecklar dessa tillsammans med arbetsmarknadens parter.

Av utredaren identifierade problem

Den försäkrade har svårt att förstå varför hen nekas sjukpenning

Av granskningen av ärenden som har gjorts inom ramen för utredningen, totalt 150 stycken, framgår att Försäkringskassans beslutsmotiveringar när den försäkrade nekas sjukpenning efter dag 180 inte är transparenta och att det saknas stöd för de slutsatser som dras om den försäkrades förmåga att försörja sig i normalt förekommande arbete.

Ofta anges att den försäkrade kan klara ett arbete som inte ställer krav på vissa förmågor. Exempelvis anges i besluten att den försäkrade kan klara ett arbete som inte innebär mycket stillasittande, inte ställer höga krav på stresstålighet eller inte är kognitivt krävande.

Något stöd för att det finns normalt förekommande arbeten som inte ställer dessa krav ges dock inte i beslutet. I besluten tar handläggarna heller inte ställning till om den försäkrade kan klara ett normalt förekommande arbete med ingen eller ringa anpassning i normal arbetstakt trots att detta ska göras enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis. Vidare är bedömningsunderlaget svagt i de granskade ärendena, i princip utgörs bedömningsunderlaget av läkarintygen. Utredaren har inte i något fall observerat att Försäkringskassan inhämtat underlag från Arbetsförmedlingen. Endast i ett fall har en aktivitetsförmågeutredning inhämtats. De granskade besluten är alltså bristfälligt underbyggda.

Ett annat problem är att Försäkringskassan, utifrån domstolspraxis, inte behöver ange ett arbete eller yrkesområde som den försäkrade kan försörja sig i. Men vissa handläggare som utredaren intervjuat uppger att de ändå har ett konkret arbete i åtanke när de bedömer om den försäkrade kan försörja sig i ett normalt förekommande arbete. Den försäkrade har sammanfattningsvis mycket svårt att förstå varför hen nekats sjukpenning.

Krav på omställning för de försäkrade som har begränsad tid kvar av arbetslivet

Utredaren har gått igenom ett stort antal domar från kammarrätterna. En iakttagelse som gjordes var att många försäkrade nekas sjukpenning och avkrävs en omställning till annat arbete trots att

de inom relativ kort tid kommer att gå i pension. I vissa fall kunde det till och med antas att själva omställningen till annat arbete skulle ta längre tid än vad som återstod av den försäkrades arbetsliv. Dagens regelverk förhindrar inte denna situation.

Undantagen från huvudregeln att försäkrade ska bedömas mot normalt förekommande arbete är för restriktiva
De undantag som finns för att skjuta upp bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete har fått en strikt tillämpning. Det framgår av prejudicerande domar och av statistik från Försäkringskassan. Även utredarens granskning av ärenden visar detta. Att undantagen är strikta får som konsekvens att en pågående upptrappning av arbetstiden avbryts hos de försäkrade som varit sjukskrivna i mer än 180 dagar och att krav på omställning till annat arbete i stället ställs.

Försäkrade med psykiatriska diagnoser bedöms ofta, med dagens regelverk, inte ha särskilda skäl för att skjuta upp bedömningen mot normalt förekommande arbete från och med dag 181. Om dessa personer inte bedöms sakna arbetsförmåga i normalt förekommande arbete dras sjukpenningen in. I endast 0,2 procent av fallen bedöms det som oskäligt att få sin arbetsförmåga prövad mot normalt förekommande arbete efter dag 365, så restriktiva är undantagen.

Försäkringskassans arbete med rehabilitering brister

I utredarens granskning av ärenden noteras att i de flesta fall saknas ställningstagande från Försäkringskassan till den försäkrades behov av rehabilitering. Vidare genomförs få åtgärder för att underlätta den försäkrades återgång i arbete. Exempelvis minskar antalet avstämningssmöten med arbetsgivare och sjukskrivande läkare över tid. Utredaren menar att iakttagelserna får stöd i statistik från Försäkringskassan.

Utöver detta visar Försäkringskassans egen statistik att allt färre försäkrade beviljas rehabiliteringsersättning¹ för deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering. De som beviljas rehabiliteringsersättning får sådan allt senare i sjukfallen. Detta får till konsekvens att många försäkrade med längre sjukskrivningar inte har fått sina möjligheter till rehabilitering utredda då arbetsförmågan ska bedömas mot normalt förekommande arbete vid dag 180.

Socialdepartementets förslag

1. Bedömningen efter 180 dagar ska göras mot sådant *angivet* arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden

Socialdepartementets förslag

Enligt nuvarande bestämmelse ska, vid bedömningen av arbetsförmågan efter 180 dagar, även beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att hen kan försörja sig själv genom normalt förekommande arbete. Bestämmelsen föreslås ändras så att förmågan att försörja sig själv bedöms mot *angivet* normalt förekommande arbete som är förekommande på arbetsmarknaden.

¹ Rehabiliteringsersättning består av rehabiliteringspenning, som är lika stor som sjukpenningen, och ett särskilt bidrag. Bidraget ska täcka vissa kostnader som kan uppstå i samband med rehabiliteringen, t ex resor och traktamente om man måste bo på annan ort för att kunna delta i rehabiliteringen.

Med angivet normalt förekommande arbete avses arbeten som ingår i en yrkesgrupp enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK).

Utredarens överväganden

Normalt förekommande arbete – ett problematiskt begrepp

I någon mening ligger det i sakens natur att det är svårt att definiera begreppet normalt förekommande arbete. Tanken bakom begreppet är att arbetsförmågan hos en försäkrad inte under en obegränsad tid ska bedömas mot befintligt arbete eftersom sjukförsäkringen i så fall skulle finansiera att människor upprätthåller arbeten som de på grund av sjukdom inte kan utföra. Samtidigt kräver rättssäkerheten att Försäkringskassans bedömningar som ligger till grund för om en sjukförsäkrad ska få sjukpenning eller inte är begripliga för den försäkrade. Denne måste kunna förstå varför Försäkringskassan har landat i slutsatsen att hen har förmåga att försörja sig i normalt förekommande arbete och därför har arbetsförmåga. Detta kräver i sin tur att prövningen blir mer konkret än vad den är idag.

Svårt att uppfylla kraven enligt gällande praxis om konkreta arbeten eller samling av arbeten inte behöver pekas ut

Utredaren anser att det inte är möjligt att ta ställning till om en försäkrad kan tillgodose alla krav som ett arbete på den öppna arbetsmarknaden ställer om man inte har ett arbete eller en grupp av arbete i åtanke. Slutsatsen är att det är svårt att uppfylla de krav som ställs upp i Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden (HFD 2018 ref 51 och HFD 2019 ref 48) utan att Försäkringskassans prövningar mot normalt förekommande arbete konkretiseras i någon mening.

Inte tillräckligt att se över handläggningen för att uppnå en ökad konkretisering i bedömningarna – en lagändring behövs

Antingen konkretiseras i lagtexten själva begreppet normalt förekommande arbete eller så kvarstår begreppet oförändrat medan en handlägningsbestämmelse införs som ger Försäkringskassan en skyldighet att i besluten ange ett arbete eller grupp av arbeten som den försäkrade kan försörja sig i.

Bedömningen av förmågan att försörja sig bör inte göras i förhållande till konkreta arbeten

Konkretiseringen av ett arbete (i besluten) skulle sannolikt innebära att faktorer som om arbetet fanns tillgängligt för den försäkrade eller inte skulle kunna påverka bedömningen av om försörjningsförmåga fanns. Att tillgången till arbeten ska kunna påverka rätten till sjukpenning anser utredaren strida mot sjukförsäkringens grundläggande syfte; att kompensera inkomstbortfall på grund av sjukdom.

Standard för svensk yrkesklassificering

Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK) är ett system för klassificering och aggregering av yrkesinformation i administrativa register eller statistiska undersökningar. Statistiska centralbyrån ansvarar för SSYK. Det finns ett referensmaterial som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har tagit fram för att strukturera bedömningarna av förmågan att försörja sig i normalt förekommande arbete. SSYK ligger till grund för referensmaterialets yrkesgrupper.

Förmågan att försörja sig i normalt förekommande arbete bör relateras till en yrkesgrupp

Utredarens slutsats är att yrkesgrupp är ett begrepp som skulle göra bedömningarna mot normalt

förekommande arbete mer verklighetsförankrade utan att bedömningarna skulle bli alltför konkreta. Två alternativ för hur begreppet yrkesgrupp skulle implementeras i lagstiftningen beskrivs i utredningen. Båda alternativen innebär tillägg i 27 kap. 48 § SFB.

Nackdelarna överväger med en handläggningsbestämmelse

En framkomlig väg skulle kunna vara att Försäkringskassan i sina beslut på ett tydligare och mer pedagogiskt sätt förklarar hur man kommit till slutsatsen att den försäkrade kan försörja sig i normalt förekommande arbete genom en handläggningsbestämmelse. En handläggningsbestämmelse riktar sig dock till beslutsmyndigheten vilket skulle kunna innebära att domstolen i en domstolsprocess inte skulle behöva konkretisera prövningen. Eftersom prövningen då fortsatt skulle göras i förhållande till normalt förekommande arbete och inte angivet normalt förekommande arbete skulle detta kunna försvaga den försäkrades möjligheter att argumentera för att Försäkringskassan saknat fog för sitt beslut. En handläggningsbestämmelse förordas därför inte.

Bedömningen av förmågan att försörja sig ska göras mot angivet normalt förekommande arbete

Bedömningen är att en handläggningsbestämmelse har så uppenbara nackdelar att en justering av begreppet normalt förekommande arbete är att föredra. Därför förordas att begreppet förtydligas så att bedömningen av förmågan att försörja sig ska göras gentemot angivet förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Prövningen ska göras mot normalt förekommande arbete som ingår i en yrkesgrupp enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK).

Vidareutveckla referensmaterialet som stöd i handläggningen

Även om yrkesgrupperna definieras utifrån Standard för svensk yrkesklassificering behövs ett stöd som på ett mer systematiskt sätt beskriver hur en persons förmågor ska relateras till normalt förekommande arbeten i en yrkesgrupp. Det är viktigt att referensmaterialet utvecklas så att det möjliggör verklighetsförankrade bedömningar av arbetsförmågan mot angivet normalt förekommande arbete. Uppgiften att vidareutveckla ett stöd som ska underlätta utpekanden av yrkesgrupper bör åligga Arbetsförmedlingen i nära samarbete med Försäkringskassan.

Stadskontorets förslag till yttrande

Stadskontoret instämmer i att bestämmelsen att det vid bedömningen av arbetsförmågan efter 180 dagar även ska beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att hen kan försörja sig själv genom normalt förekommande arbete, behöver ändras så att Försäkringskassans beslut blir tydligare för den försäkrade. Vilket också skulle utgöra bättre förutsättning för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen som arbetsgivaren ansvarar för.

Sjukförsäkringen har ett omställningsfokus. Det är dock ibland en försvårande faktor för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, som har fokus ”åter i ordinarie arbete”, med ett alltför snabbt fokus på omställning. Ur ett kompetensförsörjningsbehov är det angeläget att arbetsgivare kan få tillbaka medarbetare till ordinarie arbete. Det behöver finnas en tidsgräns då fokus övergår till omställning, men begreppet ”normalt förekommande arbete” i kombination med rehabiliteringskedjans nuvarande fasta tidsgränser innebär för kort tid för försäkrade att komma åter i arbete.

Stadskontoret delar också uppfattningen att det inte hade varit önskvärt att bedöma arbetsförmågan i förhållande till ett konkret arbete. När det gäller förslaget att begreppet yrkesgrupp skulle göra bedömningarna mot normalt förekommande arbete mer verklighetsförankrade utan att bedömningarna skulle bli alltför konkreta har stadskontoret svårt att göra en egen bedömning. Stadskontoret håller med utredaren om att bedömning i förhållande till ett konkret arbete är för snävt och nuvarande formulering för otydligt men finner det svårt att veta om yrkesgrupp enligt förslaget är rätt. Om Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan får i uppgift att arbeta vidare med stödmaterial för utpekande av yrkesgrupper vill stadskontoret trycka på vikten av att arbetsgivarorganisationer medverkar i arbetet.

Stadskontoret vill också föra fram att en förändring till prövning mot *angivet* arbete efter dag 180 även borde innebära följder för prövningen dag 91 till 180, då arbetsförmåga bedöms i förhållande till andra arbeten hos arbetsgivaren. Det uppstår annars en märklig situation då arbetsförmågan bedöms i ett vidare perspektiv dag 91 till 180 än efter dag 180.

2.Ärendena måste utredas mer

Socialdepartementets förslag

Socialdepartementet konstaterar i genomförd ärendegranskning att Försäkringskassans bedömningsunderlag till beslut i princip utgörs av läkarintyg samt att omfattningen av utredningsåtgärder i ärendena skiljer sig åt mellan Försäkringskassans olika kontor. Ärendena måste därför utredas i större omfattning.

Utredarens överväganden

De ställningstaganden som ska göras enligt Högsta förvaltningsdomstolens angöranden fordrar konkreta utredningsåtgärder

Det ska i Försäkringskassans underlag inför beslut, vid avslag om ansökan om sjukpenning i samband med prövning mot normalt förekommande arbete, finnas en faktisk utredning kring frågan om det finns ett arbete eller arbeten, som är normalt förekommande, där den försäkrade kan nyttja sin kvarvarande arbetsförmåga och möta kraven på normal arbetsprestation utan eller med endast ringa arbetsanpassning av arbetsuppgifterna.

Användningen och implementeringen av aktivitetsförmågeutredningarna bör ses över

Den enda försäkringsmedicinska utredning som Försäkringskassan numera använder sig av är aktivitetsförmågeutredningar. Utredaren drar slutsatsen att Försäkringskassan beställer aktivitetsförmågeutredningar i huvudsak i sjukfall som varat ett år eller längre. Utredaren anser att aktivitetsförmågeutredningar främst bör användas inför bedömningen av rätten till sjukpenning vid dag 180 i rehabiliteringskedjan.

Stadskontorets förslag till yttrande

Utredningen visar att Försäkringskassan använder sig av en enda utredningsmetod och dessutom alltför sent i sjukfallen. Givet detta håller stadskontoret med om att Försäkringskassans utredningsmetoder och hur de används måste ses över.

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

Socialdepartementets förslag

En försäkrad som har uppnått den ålder då hen som tidigast kan ta ut inkomstgrundad ålderspension, i dag 62 år, ska få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren oavsett hur länge hen har haft nedsatt arbetsförmåga. Möjligheten att få arbetsförmågan bedömd mot arbete hos arbetsgivaren ska gälla till och med den månad då den försäkrade som tidigast får ta ut garantipension. I dag är denna gräns 65 år.

Utredarens överväganden

Samhällesekonomiska skäl kan tala för att låta försäkrade med begränsad tid kvar i arbetslivet bedömas mot arbete hos arbetsgivaren i stället för mot normalt förekommande arbete

Det finns samhällsekonomiska skäl som kan tala för att försäkrade som är i slutet av sina arbetsliv i vissa fall ska kunna få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren istället för mot normalt förekommande arbete.

Personer mellan 60 och 64 år nekas sjukpenning vid bedömning mot normalt förekommande arbete i högre utsträckning än andra åldersgrupper

Inspektionen för socialförsäkringen har i en rapport från 2018 undersökt vad som kännetecknar dem som får sin sjukpenning indragen. En observation som görs är att försäkrade i åldersgruppen 60–64 år får sjukpenningen indragen i högre utsträckning vid prövningen mot normalt förekommande arbete än vad som är fallet med övriga åldersgrupper.

Äldre försäkrade som nekas sjukpenning riskerar att lämna arbetslivet med lägre pension som följd

En äldre försäkrad som nekas sjukpenning efter en bedömning mot normalt förekommande arbete kan se sig tvungen att lämna arbetslivet och ta ut inkomstgrundad ålderspension. Den som tidigt tar ut inkomstgrundad ålderspension drabbas ekonomiskt eftersom den livslånga pensionen då blir lägre. Detta är ytterligare ett skäl för att bedömningarna mot normalt förekommande arbete för äldre försäkrade bör ses över.

Det finns två olika sätt att ta hänsyn till äldres situation vid bedömning av rätten till sjukpenning

1. Försäkrade som har begränsad tid kvar av arbetslivet bedöms mot normalt förekommande arbete på ett mer förmånligt sätt. Vid bedömningen av om det finns förmåga att försörja sig i normalt förekommande arbete tas hänsyn även till annat än medicinska förhållanden hos den försäkrade, exempelvis bosättnings- och utbildningsförhållanden.
2. Personer som har begränsad tid kvar av arbetslivet undantas generellt från bedömningen mot normalt förekommande arbete och får i stället sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren.

Bedömningen av arbetsförmågan hos äldre försäkrade ska göras mot arbete hos arbetsgivaren

Arbetsgivaren ska uppmärksamma behov av anpassning och rehabilitering för äldre liksom för övriga arbetstagare. För Försäkringskassan gäller likaså att se till att behov av rehabilitering klarläggs, att åtgärder vidtas som kan förkorta sjukdomsperiodens längd samt att behov av samordning tillgodoses. Bedömningen av rätten till sjukpenning för denna grupp ska alltså inte ske på något förenklat eller slentrianmässigt sätt.

Bedömningen mot arbete hos arbetsgivaren ska tidigast kunna göras från när den försäkrade uppnått den ålder då hen som tidigast kan ta ut inkomstgrundad ålderspension

Utredaren föreslår att bedömningen av arbetsförmågan alltid ska göras mot arbete hos arbetsgivaren för en försäkrad som uppnått den ålder när hen har rätt att som tidigast ta ut inkomstgrundad ålderspension. I dag är detta möjligt när den försäkrade har fyllt 62 år.

Arbetsförmågan ska bedömas mot arbete hos arbetsgivaren till och med den tidpunkt då den försäkrade som tidigast kan ta ut garantipension

Den bortre gränsen för när bedömningen av arbetsförmågan ska göras mot arbete hos arbetsgivare till tidpunkten för tidigast uttag av garantipension. Denna är i dag 65 år men föreslås från och med 2023 höjas till 66 år.

Den som prövats mot arbete hos arbetsgivaren ska fortsätta göra det trots att gränsen för tidigast uttag av inkomstgrundad ålderspension senareläggs

Den som fått sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren ska fortsätta att bedömas mot denna bedömningsgrund även om reglerna kring tidigast uttag av inkomstgrundad ålderspension förändras.

Viktigt att Försäkringskassan följer upp den som beviljats partiell sjukpenning efter bedömning mot arbete hos arbetsgivaren

Det är av stor vikt att Försäkringskassan noggrant följer upp dem som beviljas partiell sjukpenning i slutet av sina arbetsliv för att säkerställa att deras arbetsförmåga verkligen är nedsatt på grund av sjukdom.

Stadskontorets förslag till yttrande

Stadskontoret håller med om att det finns samhällsekonomiska skäl som kan tala för att arbetsförmågan hos försäkrade som är i slutet av sina arbetsliv lämpligen bedöms mot arbete hos arbetsgivaren och tillstyrker därmed förslaget. Ur ett arbetsgivarperspektiv ser vi exempel på hur åldersgruppen 60–64 år går miste om sjukpenningen vid prövning mot normalt förekommande arbete och vilka konsekvenser det får främst för individen men även för arbetsgivaren.

Arbetsgivaren ska uppmärksamma behov av anpassning och rehabilitering för dessa äldre liksom för övriga arbetstagare. Detta innebär att förlust av sjukpenning ibland sker när arbetstagaren är i en process med partiell återgång och en planering för en hel återgång i arbete. För denna grupp medarbetare instämmer stadskontoret i att det finns ett förstärkt behov av att värna möjligheten att behålla medarbetaren i ordinarie arbete istället för som ofta konsekvensen blir att medarbetaren lämnar arbetslivet tidigare än annars.

Stadskontoret vill föra fram att för försäkrade som är anställda hos mycket stora arbetsgivare ger förslaget bara önskad effekt om även förslaget från Socialdepartementet rubricerat nummer 1 ovan genomförs, dvs att ”Bedömningen efter 180 dagar ska göras mot sådant *angivet* arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden”. Detta eftersom det inom stora arbetsgivares verksamheter, t ex kommuner, finns så gott som alla förekommande arbeten. Utan tillägget ”angivet arbete” skulle annars förslaget innebära att denna grupp även fortsatt prövas mot en stor del av arbetsmarknaden.

Stadskontoret ser samma sak som utredningen visar, nämligen att det är av stor vikt att

Försäkringskassan noggrant följer upp dem som beviljas partiell sjukpenning i slutet av sina arbetsliv för att säkerställa att deras arbetsförmåga verkligen är nedsatt på grund av sjukdom.

De i förslaget angivna tidsgränserna och formuleringarna för att hantera även kommande förändringar avseende pensionsålder bedöms som rimliga av stadskontoret.

4. Inför ett nytt beviskrav, övervägande skäl, för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180

Socialdepartementets förslag

Bedömningen av arbetsförmågan mot angivet normalt förekommande arbete ska efter dag 180 kunna skjutas upp om övervägande skäl talar för att den försäkrade kommer att återgå i arbete hos arbetsgivaren senast dag 365.

Utredarens överväganden

Regelverket bör gynna tidig återgång i arbete hos arbetsgivare – viktigt att påbörjad rehabilitering inte avbryts
Att gå tillbaka till en arbetsgivare som har ett anpassnings- och rehabiliteringsansvar är ofta att föredra jämfört med att, ofta med kvarstående besvär, söka arbeten på den öppna arbetsmarknaden. Nuvarande restriktiva undantag från huvudregeln om att omställning ska ske vid dag 180 kan tvinga den försäkrade till en både för arbetsgivare och arbetstagare oönskad omställning, trots god prognos för återgång i det tidigare arbetet.

Några utgångspunkter vid bedömningen av om övervägande skäl finns

Övervägande skäl innebär *inte* ett krav på stor sannolikhet för återgång med de hänvisningar till vetenskap och beprövad erfarenhet som görs i förarbetena. Däremot innebär kravet på övervägande skäl att mer ska tala för en återgång i arbete hos arbetsgivaren än emot. Det måste finnas ett medicinskt stöd för slutsatsen att den försäkrade kan återgå före dag 366.

Situationer där övervägande skäl talar för återgång i arbete hos arbetsgivaren

Om arbetsgivare och arbetstagare tagit fram en plan med åtgärder för återgång i arbete med målet att återgång i arbete ska ske före dag 366 och den försäkrade genomför en sådan aktivitet kan övervägande skäl föreligga. I de fall dokumentation kring den försäkrades möjligheter till återgång är otillräcklig, ska Försäkringskassan själv utreda om den försäkrade uppfyller kraven för övervägande skäl.

Stadskontorets förslag till yttrande

Stadskontoret håller med om att bedömningen av arbetsförmågan mot angivet normalt förekommande arbete efter dag 180 ska kunna skjutas upp om övervägande skäl talar för att den försäkrade kommer att återgå i arbete hos arbetsgivaren senast dag 365.

Nuvarande restriktiva undantag från huvudregeln om att omställning ska ske vid dag 180 kan tvinga den försäkrade till en både för arbetsgivare och arbetstagare oönskad omställning, trots god prognos för återgång i det tidigare arbetet.

Stadskontoret instämmer i att den plan för återgång i arbete som arbetsgivare och arbetstagare har tagit fram ska kunna användas för att nå upp till övervägande skäl.

5. Gör det möjligt att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365

Socialdepartementets förslag

Det finns sammanfattningsvis, enligt utredarens mening, starka skäl för att utvidga undantaget på det sättet att det blir möjligt att skjuta upp bedömningen efter dag 365 om hög grad av sannolikhet talar för återgång i arbete. Den bortre tidsgränsen för när bedömningen av arbetsförmågan kan skjutas upp på den grunden att hög grad av sannolikhet för återgång i arbete hos arbetsgivaren finns ska bestämmas till dag 550.

Stadskontorets förslag till yttrande

Stadskontoret instämmer i att det finns skäl för att utvidga undantaget på det sättet att det blir möjligt att skjuta upp bedömningen till dag 550 efter dag 365 om hög grad av sannolikhet talar för återgång i arbete. Stadskontorets bedömning är att förändringen bidrar till att påbörjade arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser i och med förslaget ges större möjlighet att få effekt.

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

Socialdepartementets förslag

Vid bedömningen av rätt till rehabiliteringsersättning ska arbetsförmågan inte bedömas mot angivet normalt förekommande arbete. Detta gäller oavsett hur länge den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga.

Utredarens överväganden

Låg aktivitet tidigt i sjukfallen

En mer aktiv sjukförsäkringshandläggning före dag 180 skulle kunna ge fler möjlighet att på ett hållbart sätt återgå till arbete hos arbetsgivaren eller få ett annat arbete. Denna aktivare hållning möjliggör i sin tur att fler sjukfall kan avslutas före dag 180 och att fler av de sjukfall som passerat dag 180 kan förkortas.

Problemet med låg aktivitet i sjukfallen kan inte lösas med fler uppdrag till Försäkringskassan

Den statistik som utredaren har inhämtat visar tydligt att aktiviteterna i sjukfallen blivit färre under senare år trots de vidtagna åtgärderna. Utredaren gör därför bedömningen att det inte är en framkomlig väg att enbart föreslå ytterligare uppdrag till Försäkringskassan.

Försäkringskassans tolkning av regelverket hämmar initiativ till åtgärder för återgång i arbete och beviljandet av rehabiliteringsersättning

Utredarens slutsats är att huvudregeln att försäkrade efter 180 dagar ska få sin arbetsförmåga bedömd mot normalt förekommande arbete har en hämmande effekt på att Försäkringskassan inom ramen för samordningsansvaret initierar åtgärder för återgång i arbete och beviljande av rehabiliteringsersättning före dag 180. Därför bör förändringar av lagstiftningen övervägas.

Vid bedömningen av rätt till rehabiliteringsersättning ska arbetsförmågan inte bedömas mot angivet normalt förekommande arbete

Vid sidan av det utökade undantaget vid dag 180, behövs en särskild lagändring som motverkar Försäkringskassans passivitet i det rehabiliteringsarbete som bör ske tidigt i sjukfallet. En

lagändring behövs också för att på ett mer allmänt plan stärka rehabiliteringens plats i rehabiliteringskedjan. Mot denna bakgrund anser utredaren det vara motiverat med en lagändring som förtydligar att rätten till rehabiliteringsersättning ska bedömas med bortseende från bedömningsgrunden normalt förekommande arbete.

Närmare om förslaget att bedömningen av rätten till rehabiliteringsersättning ska göras utan hänsyn till förmågan att försörja sig i normalt förekommande arbete

Förslaget innebär att tidsgränserna vid dag 180 och dag 365 inte påverkar rätten till rehabiliteringsersättning. Så länge rehabiliteringsersättning beviljas ska den försäkrade inte få sin arbetsförmåga bedömd mot normalt förekommande arbete. Detta innebär dock inte att rehabiliteringsersättning ska beviljas slentrianmässigt. Rehabiliteringsersättning ska bara beviljas om det finns ett behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. Det är Försäkringskassan som bedömer detta och upprättar den rehabiliteringsplan som sedan ska följas upp.

Några effekter av förslaget

Eftersom fler försäkrade kommer att ansöka om rehabiliteringsersättning med utredarens förslag kommer rehabiliteringsersättningen att bli föremål för domstolsprövning i högre utsträckning. Detta är positivt eftersom en ökad domstolsprövning innebär att begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering förtydligas, i dag är domstolspraxis kring rehabiliteringsersättning mycket begränsad.

Stadskontorets förslag till yttrande

Stadskontoret bejakar förslaget att vid bedömningen av rätt till rehabiliteringsersättning ska arbetsförmågan inte bedömas mot angivet normalt förekommande arbete oavsett hur länge den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga.

Huvudregeln att försäkrade efter 180 dagar ska få sin arbetsförmåga bedömd mot normalt förekommande arbete har enligt utredningen en hämmande effekt på att Försäkringskassan inom ramen för samordningsansvaret initierar åtgärder för återgång i arbete och beviljande av rehabiliteringsersättning före dag 180. Därför är det bra att förändringar av lagstiftningen föreslås.

Utredaren bedömer att eftersom fler försäkrade kommer att ansöka om rehabiliteringsersättning kommer rehabiliteringsersättningen att bli föremål för domstolsprövning i högre utsträckning. Utredaren välkomnar en sådan prövning, likaså gör Stadskontoret.

7. Regeringen bör överväga ett förtydligande av begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering

Socialdepartementets förslag

Regeringen bör överväga ett förtydligande av begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering eller på annat sätt åtgärda så att fler försäkrade ges möjlighet att delta i arbetslivsinriktad rehabilitering med rehabiliteringsersättning.

Stadskontorets förslag till yttrande

Stadskontoret anser inte att begreppet ”Arbetslivsinriktad rehabilitering” i sig behöver förtydligas, åtminstone inte i den meningen att det behöver omdefinieras. Stadskontoret instämmer dock i att det är ett problem att aktörerna i rehabiliteringsarbetet (såsom arbetsgivare, Försäkringskassa och hälso- och sjukvård) har olika syn på vad som ryms inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen och vem som gör vad. Det är också problematiskt hur Försäkringskassans tolkning av hur rehabiliteringsersättning kan beviljas medför att så få försäkrade beviljas sådan ersättning. Stadskontoret förespråkar andra åtgärder än ett förtydligande av begreppet för att komma åt denna problematik. En åtgärd skulle kunna vara ett tydligare budskap att samverka och föra dialog mellan aktörerna.

8.Sjukersättningens regelverk bör ses överSocialdepartementets förslag

Om regelverket kring sjukersättning är för restriktivt konstruerat eller tillämpas för restriktivt kommer vissa personer fortsätta ha sjukpenning trots att de borde ha sjukersättning. Det minskar utrymmet för även mindre förändringar av sjukpenningens bestämmelser. Regeringen bör överväga att se över sjukersättningens regelverk.

Stadskontorets förslag till yttrande

Stadskontoret instämmer i förslaget att regelverket kring sjukersättning behöver ses över. De konsekvenser som i utredningen beskrivs kopplat till förslag nummer 3 avseende äldre försäkrade är även konsekvenser av dagens regelverk avseende sjukersättning. Ofta är det äldre försäkrade som drabbas av det hårda regelverket kring sjukersättning och ett för tidigt pensionsuttag blir ofta effekten.

9.Ett särskilt stöd vid omställning bör övervägasSocialdepartementets förslag

Den svenska sjukförsäkringen har en förhållandevis tidig gräns för när den sjuke kan tvingas till arbetsbyte trots sjukdom som sätter ned arbetsförmågan i arbete hos arbetsgivaren. Redan efter 180 dagars sjukskrivning kan den försäkrade tvingas till en omställning som innebär byte av arbete, arbetsplats, bostadsort och socialt umgänge m.m. vi bedömer att ytterligare åtgärder behövs för att underlätta omställningen. Man kan tänka sig att ett särskilt anpassat arbetsmarknadsprogram bör kunna erbjudas som en rättighet för dem som tvingas byta arbete på grund av sjukdom.

Stadskontorets förslag till yttrande

Stadskontoret vill framhålla att flera av de övriga förslagen i ärendet handlar om att öka möjligheterna att återgå i arbete hos arbetsgivaren. Stadskontoret ställer sig positiv till dessa förslag då de stärker möjligheterna att få tillbaka arbetstagare i arbete hos arbetsgivaren. I de fall omställning är aktuellt ställer sig Stadskontoret positiv till att dessa individer möts av ett arbetsmarknadsprogram.

Ansvariga

Carina Tempel HR-direktör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare
Andreas Norbrant Stadsdirektör