

Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum (SOU 2019:2)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) avstyrker förslaget att införa ett nytt beviskrav, övervägande skäl, för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180 (avsnitt 9.2).

ISF avstyrker förslaget att göra det möjligt att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365 av andra skäl än att det kan anses oskäligt (avsnitt 9.3).

ISF anser att förslagen i avsnitt 9.2 och 9.3 inte är tillräckligt underbyggda. Förslagen riskerar också att få konsekvenser som inte har analyserats i den omfattning som krävs för att motivera dem.

ISF tillstyrker förslaget att det bör utredas vidare om det finns skäl att inte ställa samma krav på omställning för sjukskrivna personer som är nära pensionsåldern som för övriga sjukskrivna personer (avsnitt 9.4).

ISF instämmer med utredningen om att det finns svårigheter med att utreda ändamålsenligheten med ett undantag innan man har gjort överväganden om hur huvudregeln bör vara utformad.

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

ISF avstyrker förslaget att införa ett nytt beviskrav, övervägande skäl för återgång i arbete hos arbetsgivaren, för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180.

ISF anser att förslaget inte är tillräckligt underbyggt och riskerar att få konsekvenser som inte analyserats i tillräcklig utsträckning för att motivera förslaget. I det följande redogörs för ISF:s invändningar emot förslaget.

Slutsatsen att dagens beviskrav för återgång i arbete hos arbetsgivaren före dag 366 bör sänkas är inte tillräckligt underbyggd

Det framstår inte som helt klart hur utredningen har kommit fram till att det finns ett problem med regelverket som kan lösas med en sänkning av beviskravet. Försäkringskassans studier av individer som nekas sjukpenning i samband med dag 180 visar att det vanligaste utfallet är en återgång i arbete hos arbetsgivaren. Försäkringskassans analyser visar även att de individer som beviljats sjukpenning därför att de omfattas av särskilda skäl vid dag 180 i stor utsträckning avslutar sin sjukskrivning före dag 365.¹ Dessa resultat skulle snarare kunna indikera att tillämpningen av särskilda skäl fungerar.

Med hänvisning till synpunkter från olika aktörer och efter analys av ett antal domar har utredningen kommit fram till att det beviskrav som ställs för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete är för högt ställt. De aktörer som utredningen haft kontakt med har framfört att kravet på omställning i många fall kommer för tidigt. Beskrivningen av vad de olika aktörerna har fört fram som problem med nuvarande regelverk är dock mycket kortfattad.

ISF instämmer med utredningen om att det skulle kunna finnas situationer där omställningskravet kommer för tidigt i rehabiliteringsprocessen. Det skulle exempelvis kunna vara fallet om viktiga insatser från hälso- och sjukvården inte kommer igång i tid. Men det är inte självklart att det är en generell utvidgning av undantaget från att göra prövningen mot ett normalt förekommande arbete vid dag 180 som är lösningen på problemet. Att i lagstiftningen peka ut särskilda situationer där det inte är rimligt att ställa samma krav på omställning hade kunnat vara ett område att utreda vidare, såsom föreslås i avsnitt 9.4. En väl fungerande samordning av aktörer och rehabiliteringsinsatser kan också påverka hur omställningskravet uppfattas i det enskilda fallet.

Delbetänkandet saknar underlag som visar att antalet individer som återgår i ordinarie arbete före dag 366 skulle öka om beviskravet sänks på det sätt som utredningen föreslår. Ett sådant underlag hade kunnat synliggöra utredningens slutsats om att tillämpningen av särskilda skäl är problematisk och inte underlättar återgång i ett ordinarie arbete i tillräckligt hög grad. Utredningen redovisar antalet personer som nekas sjukpenning men redogör inte för grunderna för att dessa individer nekats sjukpenning.

En annan avgörande faktor som påverkar hur omställningskravet fungerar är hur huvudregeln är utformad, vilket för närvarande är under utredning. ISF instämmer med utredningen om att det finns svårigheter med att utreda ändamålsenligheten med ett undantag innan man har gjort överväganden om hur huvudregeln bör vara utformad.

¹ Försäkringskassan, *En utvärdering av sjukskrivningsprocessen efter införandet av de nya sjukförsäkringsreglerna 2008-07-01*. Socialförsäkringsrapport 2011:15. Försäkringskassan, *Analyser av sjukfall som passerar 180 dagars sjukskrivning*. Socialförsäkringsrapport 2012:12.

Det finns risker som inte analyserats i den omfattning som krävs för att motivera förslaget

ISF saknar ett resonemang om vilken kunskap som finns om faktorer för återgång i arbete vid ohälsa. Utredningen nämner att det är hälsofrämjande att återgå i ordinarie arbete, men i övrigt saknas diskussion om detta. Förslaget innebär en risk att sjukförsäkringen förlorar karaktären av omställningsförsäkring, särskilt om beviskravet inte definieras tydligare, vilket ISF redogör för längre ner. Ett lägre beviskrav för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete kan leda till längre sjukskrivningar och att förutsättningarna för omställning försämrats i takt med att sjukfallen förlängs. Det skulle försvåra återgång i arbete för individen. Delbetänkandet tar inte heller upp de konsekvenser för den enskildes hälsotillstånd som en förlängd sjukskrivning eventuellt kan ha. Dessa risker behöver analyseras i högre grad än vad som gjorts i delbetänkandet.

Det sänkta beviskravet behöver beskrivas mer ingående

Förslaget innebär en sänkning av beviskravet under sjukperiodens dag 181 till 365, från *stor sannolikhet* till *övervägande skäl* för återgång i arbete hos arbetsgivaren. Men eftersom innebörden av övervägande skäl inte definieras tillräckligt väl är det svårt att avgöra vad ändringen innebär i praktiken.

Enligt utredningen ska det göras en sammanvägd bedömning av olika faktorer. ISF anser att förslaget saknar en tillräcklig analys av vilka omständigheter som bör beaktas som faktorer för återgång i arbete och hur de ska vägas mot varandra. Det saknas också en uttömmande redogörelse för hur det lägre beviskravet står i förhållande till det som nu gäller för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete inom sjukförsäkringen. Med utredningens förslag om ett sänkt beviskrav för att prövningen mot ett normalt förekommande arbete ska kunna skjutas upp torde det räcka att skälen för att den försäkrade kan återgå till arbete hos sin arbetsgivare bedöms väga tyngre än de skäl som talar emot en sådan återgång.

Vikten av att definiera begreppet kan synliggöras i en jämförelse med arbetsskadeförsäkringen. För att en skada ska godkännas som arbetsskada ska övervägande skäl tala för samband med skadlig inverkan i arbetet. Inom arbetsskadeförsäkringen finns en mer utförlig definition av begreppet i förarbetena än vad som framkommer i delbetänkandet. Men den var ändå inte uttömmande och det klargjordes först efter lång tid genom praxis vilka faktorer som behöver vägas in i bedömningen.

Förändringar i beviskrav och begrepp kan innebära svårigheter i tillämpningen och är alltid övergångsvis problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Ett väl utvecklat resonemang i förarbeten kan mildra dessa effekter. Utredningens betänkande bidrar inte i tillräcklig omfattning till detta.

9.3 Skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365

ISF avstyrker förslaget att göra det möjligt att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365 av andra skäl än att det kan anses oskäligt.

ISF anser att förslaget inte är tillräckligt underbyggt och riskerar att få konsekvenser som inte analyserats i tillräcklig utsträckning för att motivera förslaget. I det följande redogörs för ISF:s invändningar emot förslaget.

Slutsatsen att det behöver finnas en möjlighet att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter 365 är inte tillräckligt underbyggd

ISF anser, i likhet med förslaget om en sänkning av beviskravet vid dag 180, att delbetänkandet saknar viktiga resonemang som visar på behovet av att kunna skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete från och med dag 366 av andra skäl än att det kan anses oskäligt.

Utredningen resonerar utifrån en situation där två personer med samma möjligheter att återgå i arbete befinner sig på olika sidor om tidsgränsen. Utredningen påpekar att det skulle kunna uppfattas som orimligt att den ena personen beviljas sjukpenning medan den andra nekas. ISF menar att gränsdragningsproblematik är ofrånkomligt i ett system med tidsgränser. Även om det skulle bli möjligt att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete vid dag 365 kan det bli olika utfall beroende på vilken sida av tidsgränsen individen befinner sig. Det kan inte uteslutas att även detta kan uppfattas som orimligt.

Delbetänkandet saknar underlag som visar att antalet individer som återgår i ordinarie arbete före dag 731 skulle öka om det fanns en möjlighet att skjuta upp prövningen mot normalt förekommande arbete efter dag 365 av andra skäl än att det kan anses oskäligt. Ett sådant underlag hade kunnat synliggöra utredningens slutsats om att den möjligheten behöver finnas.

Utredningen ifrågasätter även om dagens prövning vid dag 365 är samhällsekonomiskt försvarlig med hänsyn till att det råder stor brist på arbetskraft inom många branscher. Men det saknas ett tillräckligt underbyggt resonemang om att en längre sjukskrivning skulle minska detta problem och hur det skulle påverka möjligheten för personer att komma tillbaka i arbete. Det saknas också ett resonemang om huruvida det skulle kunna få negativa konsekvenser för arbetsgivare.

ISF utesluter inte att det kan finnas specifika situationer där det är orimligt att kräva en omställning efter dag 365 och att det kan finnas skäl att undanta individer från prövningen mot ett normalt förekommande arbete. ISF anser dock att utredningen inte tillräckligt tydligt belägger att det är ett generellt undantag som är det mest ändamålsenliga verktyget för att åtgärda detta.

Förslaget innebär att den möjlighet att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete som idag finns vid dag 180 skulle flyttas till dag 365. ISF menar att utredningens förslag till utvidgningar av undantagen i realiteten innebär en förskjutning av tidsgränserna i rehabiliteringskedjan.

Det finns risker som inte analyserats i den omfattning som krävs för att motivera förslaget

Förslaget skulle innebära att personer som bedöms kunna återgå hos arbetsgivaren kan vara sjukskrivna i två år. Även i det här avseendet hade det varit önskvärt om delbetänkandet fört ett resonemang om vilken kunskap som finns om faktorer för återgång i arbete vid ohälsa och de konsekvenser för den enskildes hälsotillstånd som en förlängd sjukskrivning eventuellt kan ha. Eftersom utredningens förslag kommer att öka antalet sjukskrivningar som pågår mer än 180 dagar är det särskilt viktigt att riskerna för att permanent lämna arbetsmarknaden, exempelvis genom sjukersättning, analyseras innan en sådan förändring genomförs.

Beskrivningen av beviskravet skulle kunna utvecklas i förarbetena

Även om utredningen är tydlig med att innebörden av begreppet *hög grad av sannolikhet* motsvarar *stor sannolikhet* vill ISF åter igen betona att förändringar av begrepp kan innebära svårigheter i tillämpningen. Beviskravet kommer enligt förslaget tillämpas i ett annat sammanhang och vid andra tidpunkter än idag. Ett väl utvecklat resonemang om beviskravet i förarbetena skulle kunna motverka problem vid införandet av det nya beviskravet.

9.4 Bedömningen av arbetsförmågan hos försäkrade som är nära pensionsåldern

ISF tillstyrker förslaget om att det bör utredas vidare om det finns skäl att inte ställa samma krav på omställning för sjukskrivna personer som är nära pensionsåldern som för övriga sjukskrivna personer.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektör Catarina Eklundh Ahlgren. Lisa Carlsson har varit föredragande. I beredningen har också Louise Grönqvist och Ossian von Friesen deltagit. Vid den slutliga handläggningen har enhetscheferna Ola Leijon, Mats Granér och Pererik Bengtsson deltagit.

Catarina Eklundh Ahlgren
Tf. Generaldirektör

Lisa Carlsson
Utredare