

*Datum*  
2011-06-16

*Diarienummer*  
2011-99

*Er referens*  
120-2867-2010/11

Enhetschef Dan Ljungberg  
08-58 00 15 21  
dan.ljungberg@inspsf.se

Socialförsäkringsutskottet  
Sveriges riksdag  
100 12 Stockholm

## Svar på begäran om yttrande om vissa ändringar i sjukförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har den 14 juni 2011 ombetts yttra sig till Socialförsäkringsutskottet om förslag till utskottsinitiativ angående vissa förändringar inom sjukförsäkringen. Med hänsyn till den korta tiden för yttrande är svaret kortfattat. Eftersom yttrandet endast grundar sig på den knapphändiga beskrivning av förslaget som ges i den översända skrivelsen, får vidare en reservation lämnas för att ISF kan ha missuppfattat förslagets innebörd i någon del. För att tydliggöra yttrandet ges därför också i inledningen av respektive avsnitt en kort beskrivning av på vilket sätt ISF uppfattat förslaget till utskottsinitiativ.

### Förslaget om återförsäkring

ISF uppfattar att förslaget innebär en utvidgning av förslaget som regeringen lämnat i Ds 2011:18 om särskilda ersättningar till personer som den 1 juli 2008 hade tidsbegränsad sjukersättning, men där denna ersättning därefter upphört på grund av de regeländringar som då infördes. Utvidgningen som ISF uppfattar den består endast i att den föreslagna sjuk- och rehabiliteringspenningen skulle vara högre i utskottsinitiativets förslag än i regeringens, såsom det beskrivs i departementsskrivelsen. Den nivå på ersättning som föreslås i utskottsinitiativet ska innebära att ersättningen för en person vars tidsbegränsade ersättning upphör ska vara oförändrad.

ISF har inga synpunkter i sak på om någon särskild ersättning och i så fall vilken nivå på ersättning som ska lämnas till dem som uppburit tidsbegränsad sjukersättning, men som på grund av förändrade regler inte längre får sådan ersättning. ISF vill emellertid anföra att det på den korta tid som stått till myndighetens förfogande inte gått att undersöka i vilken utsträckning utskottsinitiativets förslag faktiskt leder till en sammanlagt högre ekonomisk ersättning till den berörda gruppen, jämfört med regeringens förslag om att också införa ett boendetillägg till personer vars tidsbegränsade sjukersättning upphört. Därtill kan läggas att det kan innebära stora svårigheter att konstruera ersättningsregler som innebär att ersättningen motsvarar den tidsbegränsade sjukersättning som individen hade tidigare, i vart fall om hänsyn också ska tas till andra ersättningar som bostadstillägg och kollektivavtalade förmåner.

ISF vill också uppmärksamma utskottet på att den grupp som genom förslaget skulle kunna få en högre ersättning bara utgör en del av de personer som saknar arbetsförmåga och har låg eller ingen SGI. Även om utskottsinitiativets förslag inte skiljer på ett principiellt plan från det regeringen lämnat i Ds 2011:18, medför den högre nivån såvitt ISF förstår att antalet personer som omfattas blir större<sup>1</sup> eftersom definitionen på låg SGI ligger på helt olika nivåer. Fortfarande kommer dock många personer som långvarigt saknar arbetsförmåga att sakna ekonomiskt skydd från sjukförsäkringen. Även de som har aktivitetsersättning och som fyller 30 år men inte uppfyller kraven för rätt till sjukersättning och de personer som saknar arbetsförmåga långvarigt, men inte stadigvarande, men där arbetsförmågan blivit nedsatt först efter 1 juli 2008, saknar rätt till ersättning från sjukförsäkringen om de saknar SGI, eller får en låg ersättning om SGI:n är låg. ISF uppskattar att antalet personer för vilka denna situation uppstår redan i dag är större än den grupp som föreslås få ett särskilt skydd.

Förslaget att ge en viss grupp en högre ersättning kommer därför bara i begränsad utsträckning att minska antalet personer med nedsatt arbetsförmåga som hänvisas till att ansöka om försörjningsstöd från kommunerna. Att i en sådan situation skapa särregler, som dessutom kan komma att tillämpas under mycket lång tid, för en liten grupp personer enbart för att de tidigare uppbar en numera avskaffad ersättning förefaller svårt att motivera. Som ISF uppfattar det ska dessutom ersättningen kunna beviljas personer vars ersättning upphört tidigare, det vill säga före ikraftträdandet. För det stora flertalet personer vars tidsbegränsade sjukersättning upphört på grund av förändrade regler kommer ersättningen att ha upphört före införandet av de föreslagna reglerna. I denna grupp finns personer som har varit utestängda från sjukförsäkringen under upp till 2 år. Tillämpningen av reglerna förefaller i sådana fall kunna bli komplicerad. Därtill är det oklart vad förslaget kommer att innebära för dessa personer.

## Förslaget om att stoppa utförsäkringarna

ISF tolkar förslaget som att den bortre tidsgränsen innebärande att man maximalt kan få 550 dagar med sjukpenning på fortsättningsnivå tas bort helt. Man kan därmed fortsätta få sjukpenning på fortsättningsnivå i obegränsat antal dagar så länge som rekvisiten för rätten till ersättning kvarstår. ISF tolkar även att förslaget innebär att man senast vid 550 dagar med sjukpenning på fortsättningsnivå ska ha blivit erbjuden att delta i arbetslivsintroduktion (ALI) men att det inte längre är ett krav att man ska delta.

Det finns argument både för och emot tidsgränser i sjukförsäkringen. Minst hälften av dem som uppnådde 550 dagar och övergick till ALI kom inte tillbaka i sjukförsäkringen. Det finns flera tänkbara förklaringar till att mindre än hälften återgick till sjukförsäkringen:

---

<sup>1</sup> Enligt regeringens uppskattningar baserade på förslagen i Ds 2011:18 skulle antalet personer som berörs vara mellan 2 000 och 3 000 under de första åren efter ikraftträdandet. ISF har inte haft möjlighet att uppskatta hur mycket större gruppen är i utskottsinitiativets förslag.

- ALI:n fungerar som avsett och lyckas få deltagarna att närma sig arbetsmarknaden
- Perspektivet om aktivitet i form av ALI leder till att sjukskrivna väljer att lämna försäkringen innan ALI påbörjas
- Perspektivet om sänkt ersättning leder till att sjukskrivna lämnar försäkringen.

Det finns inget underlag för att uttala sig om i vilken omfattning och vilka av ovan nämnda orsaker som har inverkat på att mer än hälften av dem som uppnått 550 dagar i sjukförsäkringen inte återgått till sjukförsäkringen. Däremot finns vissa generella resultat inom området.

Sverige har tidigare utmärkt sig internationellt genom att inte ha en absolut tidsgräns för hur länge en person kan erhålla ersättning från sjukförsäkringen, samtidigt som sjukfrånvaron varit relativt hög (Ds 2003:63). Det finns vetenskapliga belägg för att ett perspektiv med aktivitet eller sänkt ersättning leder till minskad sjukfrånvaro. Tidsgränser i försäkringar har stöd i såväl den teoretiska som den empiriska forskningen. Inom den svenska sjukförsäkringen finns flera studier som visar att olika typer av tidsgränser påverkar sjukskrivningarnas längd. ISF (2010) har visat att de tidsgränser för prövning av arbetsförmågan som införts inom ramen för rehabiliteringskedjan påskyndar återgången i arbete. Det konstateras också att införandet av tidsgränser kan förväntas ha en dämpande effekt på antalet sjukpenningperioder som påbörjas. Hesselius med flera (2005) har konstaterat på basis av ett omfattande experiment att en förlängning av den sjukintygspria perioden i början av en sjukskrivning förlänger sjukskrivningen. Johansson och Palme (2005) och Hesselius och Persson (2010) analyserar effekter av tidsgränser i form av förändringar av ersättningsnivåer vid olika sjukskrivningstider. De finner att de ekonomiska drivkrafterna har betydelse för hur långa sjukskrivningarna blir; en höjd ersättning förlänger sjukskrivningen och en sänkt ersättning leder till det motsatta. Johansson och Lindahl (2010) har funnit att redan en kallelse till ett informationsmöte om sjukförsäkringen tydligt förkortar sjukskrivningen. Inom arbetslöshetsförsäkringen finns ett stort antal liknande studier som tyder på att krav på aktivitet under tiden som arbetslös ökar sannolikheten att återgå i arbete innan aktiviteten startar.

ISF konstaterar i sin rapport 2011:2 att handläggare och specialister på Försäkringskassan uppfattar den nya sjukskrivningsprocessen som tydligare och att man blivit aktivare tack vare de olika tidsgränserna i försäkringen.

Mot ovanstående kan ställas att det inte kan uteslutas att vissa personer till följd av de förändrade reglernas tillämpning i enskilda fall blivit utan ersättning trots att de har rätt till sådan, och därför hänvisas till försörjningsstöd.

ISF konstaterar i sina rapporter 2011:2 och 2011:6 att handläggarna uppfattar att de försäkrade i samband med arbetslivsintroduktionen lägger ner mycket fokus och tid på att försöka utröna sin fortsatta ekonomiska situation och att detta tar kraft ifrån att diskutera och planera hur arbetslivsintroduktionen med Arbetsförmedlingens hjälp ska utformas. Därmed kan antas att det är av vikt att den försäkrades ersättningssituation är tydlig så

att den försäkrade tillgodogör sig arbetslivsintroduktionen på bästa sätt. Detta kan därmed utgöra stöd för ett förslag om att försäkrade skulle få behålla en ersättning på oförändrad nivå även under ALI, oavsett vilka regler man väljer i övrigt.

Hur dessa argument för och emot nu gällande regelverk ska vägas mot varandra är en politisk bedömning som ISF inte har anledning att göra.

## Förslaget om att ändra prövningen av arbetsförmågan

ISF uppfattar att förslaget att ändra prövningen av arbetsförmågan innebär att i sjukpenningärenden byta begrepp från prövning av arbetsförmågan mot den reguljära arbetsmarknaden till prövning mot "normalt förekommande arbete", vilket innebär en återgång till det begrepp som användes före regeländringen 2008. ISF har också uppfattat att förslaget inte enbart gäller vid 180-dagarsprövningen för anställda sjukskrivna, utan även vid motsvarande prövning för till exempel arbetslösa.

Det finns inget underlag som visar att bytet av det aktuella begreppet har inneburit någon förändring av den aktuella prövningen av arbetsförmågan. Det är osäkert om en återgång till det tidigare begreppet normalt förekommande arbete skulle leda till

- en mer restriktiv eller generös bedömning
- en mer rättssäker tillämpning.

Osäkerheten kring vad förändringen inneburit beror på att eventuella effekter som kan ha inträffat i samband med bytet av begrepp till reguljära arbetsmarknaden inte går att särskilja från effekten av att det samtidigt genomfördes andra förändringar i sjukförsäkringen. I den utsträckning färre personer nu beviljas sjukpenning är det osäkert hur bytet av begreppet bidragit till utvecklingen.

Huruvida en återgång till begreppet normalt förekommande arbeten skulle leda till en mer restriktiv eller generös tillämpning är därmed enligt ISF:s uppfattning oklart. Försäkringskassan har i sin *Analys av rättsläget avseende sjukförsäkringsreformerna* (Rapport 2010-11-15) konstaterat att frågan om införandet av begreppet "reguljära arbetsmarknaden" inte har aktualiserats i någon av de kammarrättsdomar som granskats. Något stöd för att utgången skulle ha blivit en annan om arbetsförmågan skulle ha prövats mot det tidigare begreppet "normalt förekommande arbete" kan inte Försäkringskassan finna.

Någon tydlig praxis hade inte utvecklats gällande begreppet "normalt förekommande arbete". Det finns bara en dom från Regeringsrätten (RÅ 2008 ref 15) där Regeringsrätten fann att en arbetslös försäkrad som av medicinska skäl endast klarade ett fysiskt lättare arbete, icke ryggbelastande halvtidsarbete med begränsad exponering för stress, inte har ansetts kunna utföra ett på arbetsmarknaden normalt förekommande

arbete och därför hade rätt till hel sjukersättning.<sup>2</sup> Domen kan utgöra viss ledning vid tolkning av det tidigare begreppet. Eftersom det finns ett antal kammarrättsdomar, kan emellertid även det nya begreppet "reguljära arbetsmarknaden" komma att prövas av högsta instans. Sådan prövning kan ge viss ledning även för tolkning av det nya begreppet. ISF vill vidare framhålla att förändringar av begrepp övergångsvis alltid är problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv, vilket styrks av intervjuer som ISF genomfört inom ramen för granskningen av Försäkringskassans tillämpning av den nya sjukskrivningsprocessen (ISF Rapport 2011:4).

Per Molander  
Generaldirektör

Dan Ljungberg  
Enhetschef

---

<sup>2</sup> Begreppet normalt förekommande arbete gällde före 1 juli 2008 i både sjukersättning och sjukpenning.