

Datum
2011-07-01

Diarienummer
2011-82

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Översyn av sjukförsäkringen -förslag till förbättringar (Ds 2011 :18)

(S201114725)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) anser att framför allt frågan om stärkt rättssäkerhet är viktig att beakta i översynen av sjukförsäkringen. Samtidigt krävs fler och djupare analyser får att det ska vara möjligt att ta ställning till arbetsgruppens bedömningar i flera fall. Nedan följer en kort sammanfattning av ISF:s huvudsakliga synpunkter på de sex huvudförslagen:

1. ISF ser det som problematiskt att införa ännu ett undantag i form av en oskälighetsbedömning. Det har visat sig att oskälighetsbedömningen i rehabiliteringskedjan används i mycket liten utsträckning och att den har visat sig vara svår att tillämpa. Det är inte möjligt att i dagsläget avgöra om införandet av ytterligare undantag vid prövningen av sjukpenning på fortsättningsnivå skulle vara tillräckligt för att komma tillrätta med eventuella brister. Vidare kommer den föreslagna regeln med stor sannolikhet att resultera i skillnader i bedömningen mellan olika försäkringskontor men också i förlängningen vid prövning i domstol.
2. Den nya ersättningsformen avser enbart en begränsad del av den grupp som saknar arbetsförmåga och samtidigt saknar rätt till ersättning från sjukförsäkringen. Detta kan påverka legitimiteten negativt. Det är dessutom oklart vilken grupp det är man vill skydda och vilken grupp som egentligen kommer att skyddas av dessa bestämmelser, varför det är svårt att närmare ta ställning till förslaget.
3. ISF finner det problematiskt att det föreslagna boendetillägget enbart ska ges till en mycket begränsad grupp och att förläggningen dessutom innebär ett åtagande under mycket lång tid. Det är vidare oklart hur boendetillägget är tänkt att fungera i relation till dagbaserade ersättningar. Framför allt framstår det som svårmotiverat att införa en ny ersättningsform då det skulle vara möjligt att använda sig av de ersättningsformer som redan finns (bostadsbidrag och bostadstillägg).

4. ISF ställer sig positiv till förstärkta insatser för att underlätta återgång i arbete. Det är dock svårt att utifrån arbetsgruppens redovisning bedöma rimligheten i dimensioneringen eller nyttan i förhållande till kostnaderna.
5. ISF har inget att anföra mot förstärkta rehabiliteringsinsatser men vill lyfta fram behovet av att dessa införs på ett sätt så att de blir möjliga att utvärdera, då kunskapen om effekter av rehabilitering är mycket begränsad.
6. ISF anser att det är viktigt att stärka tilltron till sjukförsäkringen men har svårt att se gränsdragningen mellan försäkringsombud, handläggare, lotsar och kundmötesorganisationen på FK. Flera av de uppgifter som försäkringsombudet och lotsarna föreslås få har FK redan i dag en skyldighet att utföra enligt Förvaltningslagen.

6.1 Förstärkta rehabiliteringsinsatser i samverkan

ISF uppfattar förslaget så att stödet från flera aktörer bör förstärkas och komma in tidigare i sjukskrivningsprocessen och att rehabiliteringsinsatserna ska genomföras så att de blir möjliga att effektutvärdera.

ISF har som sagt inget att anföra mot förstärkta rehabiliteringsinsatser. Då arbetsgruppens förslag inte klargör vilka insatser som åsyftas, är det dock svårt att ta ställning till förslaget. Trots möjligheterna att redan nu tidigt knyta kontakter med både arbetsgivare och Arbetsförmedlingen görs detta i mycket liten utsträckning. Därmed är det viktigt att framhålla att insatserna också fylls med ett meningsfullt innehåll. ISF vill dock särskilt framhålla arbetsgruppens krav på att möjliggöra effektutvärderingar av insatserna. Kunskapsläget om effekter av rehabiliteringsinsatser är bristfälligt, särskilt med hänsyn tagen till de resurser som satsas på området.

6.2 Bredare vägar till arbete

ISF har uppfattat att arbetsgruppens förslag innebär en förstärkning av Arbetsförmedlingens resurser så att ytterligare 3000 platser kan inrättas för de personer som efter en längre tid lämnar sjukförsäkringen.

ISF ställer sig positiv till förstärkta insatser för att underlätta återgång till arbete. För att ta ställning till arbetsgruppens bedömning att ytterligare medel bör tillföras Arbetsförmedlingen för inrättandet av ytterligare 3000 platser inom arbetsmarknadspolitikens insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga krävs emellertid ytterligare analyser för att uppskatta konsekvenserna och möjliggöra ett ställningstagande till dimensioneringen.

6.3 Legitimitet och rättssäkerhet

ISF instämmer med arbetsgruppens bedömning att det är viktigt att stärka tilltron till sjukförsäkringen. ISF har uppfattat att förslaget om att inrätta ett fristående försäkringsombud och personliga lotsar utgör ett alternativ till det allmänna ombudet med uppgift att både värna socialförsäkringssystemet i dess helhet och samtidigt vara ett ombud för de försäkrade.

6.3.2 En rättssäker socialförsäkringsadministration

Stärkt rättssäkerhet genom försäkringsombud och personliga lotsar

ISF ser positivt på insatser som syftar till att öka förtroendet för socialförsäkringssystemet och öka rättssäkerheten. Det är dock oklart om det är nödvändigt att införa nya roller så som försäkringsombud och personliga lotsar för att åstadkomma detta. Flera av de uppgifter som försäkringsombudet och lotsarna föreslås få har FK redan i dag en skyldighet att utföra enligt Förvaltningslagen. Dessutom överlappar i viss mån uppgiften som försäkringsombudet föreslås få med det uppdrag som ISF har.

Viktigt för att värna rättssäkerheten är att försäkrade har möjlighet att få stöd och vägledning vid exempelvis ett överklagande till förvaltningsdomstol. Den viktigaste åtgärden är därvid att FK:s beslut är välmotiverade och tydliga. Dessutom omfattas den personliga handläggarens arbete och övriga handläggares arbete även lagstadgad serviceskyldighet enligt Förvaltningslagen.

Samlad översyn

ISF ser det som självklart att bistå med flera av de tänkbara analys- och utredningsinsatser som arbetsgruppen pekat på, då det ligger i myndighetens uppdrag att värna rättssäkerheten och tilltron till socialförsäkringssystemet.

7.1 Ökade möjligheter till individuella bedömningar

7.1.1 Sjukpenning i vissa fall

ISF uppfattar att förslaget innebär en utvidgning av de undantagskriterier som redan finns vid prövningen av rätten till sjukpenning på fortsättningsnivå i flera dagar än 550 dagar, genom införandet även oskälighetsprövning i bedömningen av rätten till sjukpenning i denna situation.

Det har visat sig att de redan befintliga oskälighetsbedömningarna inom sjukpenningen är svåra att tillämpa och att de används i mycket begränsad omfattning. Det är inte möjligt att i dagsläget avgöra om införandet av ytterligare undantag vid prövningen av sjukpenning på fortsättningsnivå

skulle vara tillräckligt för att komma tillrätta med eventuella brister. Vidare kommer den föreslagna regeln med stor sannolikhet att resultera i skillnader i bedömningen mellan olika försäkringskontor men också i förlängningen vid prövning i domstol. Förändringar av begrepp är dessutom alltid övergångsvis problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

7.2. Ersättning till vissa försäkrade som har haft tidsbegränsad sjukersättning

7.2.1 och 7.2.2 Sjukpenning och rehabiliteringspenning i särskilda fall

ISF uppfattar att förslaget innebär en utvidgning av försäkringens åtagande till att vara något mer än en inkomstbortfallsförsäkring, då det ska omfatta personer även utan sjukpenninggrundande inkomst (SGI) samt att förslaget inte gäller alla personer vars rätt till ersättning från sjukförsäkringen upphört på grund av att de saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI), utan enbart de som tidigare uppburet tidsbegränsad sjukersättning.

ISF har inga synpunkter på rimligheten i den föreslagna förändringen. Det kommer dock även efter en sådan förändring fortfarande att finnas många personer som långvarigt saknar arbetsförmåga och som saknar ekonomiskt skydd från sjukförsäkringen. De som har aktivitetsersättning men inte uppfyller kraven får rätt till sjukersättning och de personer som saknar arbetsförmåga långvarigt, dock inte stadigvarande, men där arbetsförmågan blivit nedsatt först efter 1 juli 2008, saknar också rätt till ersättning från sjukförsäkringen om de saknar SGI, eller har en låg SGI. ISF uppskattar att antalet personer för vilka denna situation uppstår redan i dag är större än den grupp som föreslås få ett särskilt skydd. Att skapa särregler, som dessutom kan komma att tillämpas under mycket lång tid, för en liten grupp personer enbart för att de tidigare uppburet 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 två år. Tillämpningen av reglerna förefaller i sådana fall kunna bli komplicerad. Därtill är det oklart vad förslaget kommer att innebära för dessa personer.

7.3 Boendetillägg i vissa fall

ISF uppfattar att förslaget innebär en ny ersättningsform som trots namnet inte är kopplat till boendekostnad och som ger ett skydd som kan kvarstå under mycket lång tid till en begränsad grupp.

7.3.1 Rätten till boendetillägg

ISF anser att det inte är nödvändigt att införa en ny ersättningsform, då de ersättningsformer som redan finns skulle kunna användas också i detta sammanhang. Dessutom är det oklart hur boendetilläggets konstruktion ska fungera tillsammans med dagbaserade förmåner. Det förefaller också omotiverat att införa ett särskilt skydd för dem som en gång uppbar tidsbegränsad sjukersättning och som kan komma att kvarstå under mycket lång tid.

7.3.3 Minskning av boendetillägg

Om man oaktat invändningen ovan avser att införa den föreslagna förmånen, anser ISF att man ytterligare bör utreda hur avräkningsmodellen för förmånen bör utformas. För att minimera marginaleffekter och tröskeeffekter vid en eventuell övergång till arbete har arbetsgruppen föreslagit en avräkning med 70 procent. Denna förefaller låg. Det bör utredas ytterligare om inte denna avräkning bör höjas till 100 procent och i stället inkludera arbetsinkomst i den bidragsgrundande inkomsten.

I detta ärende har generaldirektören Per Molander beslutat. Toni Nastev har varit föredragande. I beredningen har också Eshat Aydin, Jon Dutrieux, Jenny Kärrholm, Markus Larsson, Dan Ljungberg, Joakim Söderberg och Cecilia Enström Öst deltagit.

Per Molander
Generaldirektör

Toni Nastev