

Handläggare
Anna Colliander
Telefon: 0850825243

Till
Socialnämnden
2020-03-17

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

Remiss från kommunstyrelsen Stockholm stad Dnr 2020/197

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar till kommunstyrelsen på remiss om en begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering (SOU 2020:6) .

Lena Lundström Stoltz
förvaltningschef

Gunilla Ekstrand
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har till socialnämnden för yttrande remitterat En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering (SOU 2020:6) som är ett delbetänkande av utredningen En trygg sjukförsäkring med människan i centrum.

I delbetänkandet redovisas uppdraget att analysera begreppet normalt förekommande arbete i sjukförsäkringen samt vilka fysiska och mentala förmågor som kan krävas för att en person ska kunna hänvisas till ett på arbetsmarknaden förekommande arbete. Utöver analysen har utredningen även lämnat förslag på författningsändringar.

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag och tror att de kommer att bidra till en begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remittererat En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering (SOU 2020:6) som är ett delbetänkande av utredningen En trygg sjukförsäkring med människan i centrum. Övriga remissinstanser är Stadsledningskontoret, Arbetsmarknadsnämnden, Socialnämnden, Farsta stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd, Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor. Remissvaret ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast 2020-03-31.

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 ska bland annat analysera tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete och analysera vilka fysiska och mentala förmågor som kan krävas för att en person ska kunna hänvisas till ett normalt förekommande arbete. Det är dessa frågor som redovisas i detta delbetänkande.

I det delbetänkande (SOU 2019:2) som utredaren lämnade i januari 2019 redovisades uppdraget att analysera undantagen från regeln att arbetsförmågan från och med vissa tidpunkter ska bedömas mot normalt förekommande arbete. Förslag lämnades även på författningsändringar. I delbetänkandet som nu presenteras har en fördjupad analys genomförts av de synpunkter som inkommit på det tidigare betänkandet. Detta har lett fram till att man delvis reviderar tidigare förslag till förändringar.

Kort om nuvarande regelverk

Rehabiliteringskedjan

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”

Ett normalt förekommande arbete

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.

- 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.
- Efter dag 365, är det bara möjligt att skjuta upp bedömningen mot normalt förekommande arbete om en sådan bedömning skulle anses vara oskälig.

Rehabilitering

Försäkringskassan har ett övergripande tillsyns- och samordningsansvar för rehabilitering. Försäkringskassan ska också se till att rehabiliteringsåtgärder påbörjas så snart det är möjligt av medicinska och andra skäl.

Utredningen 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. Utredningens slutsats är att det finns svårigheter att fastställa generella krav på förmågor som omfattar hela arbetsmarknaden.

Utredningen menar att det kan vara möjligt att utveckla de grundläggande krav på förmågor, som beskrivs i Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens kunskapsunderlag från 2013, för användning i handläggningen av sjukförsäkringen.

Problem som framkommit under utredningen

Den enskilde har svårigheter med att förstå varför hen nekas sjukpenning

Av utredningens granskning av ärenden, 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.

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

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.

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 utredningens granskning av ärenden visar detta.

Försäkringskassans arbete med rehabilitering brister

Utredningen har i sin granskning av ärenden noterat att i de flesta fall saknas ställningstagande från Försäkringskassan till den försäkrades behov av rehabilitering. Utöver detta visar Försäkringskassans egen statistik att allt färre försäkrade beviljas rehabiliteringsersättning för deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering.

Utredningens förslag

- Bedömningen av arbetsförmågan efter dag 180 ska göras mot *angivet* normalt förekommande arbete. Med *angivet* normalt förekommande arbete avses normalt förekommande

arbeten som ingår i en yrkesgrupp enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK).

SSYK är ett system för klassificering och aggregering av yrkesinformation i administrativa register eller statistiska undersökningar.

- Beslut om avslag bör underbyggas i större utsträckning för att Försäkringskassan ska kunna göra de ställningstaganden som krävs enligt rättspraxis.
- 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.
- Det räcker med att övervägande skäl talar för återgång i arbete hos arbetsgivaren senast dag 365 för att bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete ska kunna skjutas upp från och med dag 181.
- Den som har haft nedsatt arbetsförmåga i 365 dagar ska kunna få sin arbetsförmåga fortsatt bedömd mot arbete hos arbetsgivaren om hög grad av sannolikhet talar för återgång i detta arbete senast vid dag 550.
- Vid bedömning av rätten till rehabiliteringsersättning ska arbetsförmågan inte bedömas mot normalt förekommande arbete.

Konsekvenser av utredningens förslag

Bättre förståelse för beslut innebär ökad rättssäkerhet

Utredningens förslag har utformats utifrån perspektivet att med människan i centrum ger förutsättningar för en mer begriplig och trygg sjukförsäkring.

Prövning av arbetsförmågan

Förslaget att prövningen av arbetsförmågan ska göras mot angivet normalt förekommande arbete bedöms öka den försäkrades förståelse för Försäkringskassans beslut. Beslutsunderlaget och rättssäkerheten bedöms öka.

Kostsamma omställningar undviks

Konsekvensen av att de nuvarande särskilda skälen ersätts med övervägande skäl från och med dag 181 är att fler får möjlighet att fullfölja rehabiliteringsåtgärder eller andra åtgärder och återgå i det

befintliga arbetet. Med förslagen kan därför undvikas att en individ med kvarvarande sjukdomsbesvär tvingas till en icke önskad och kostsam omställning. En konsekvens av förslaget blir att undanta äldre sjukskrivna från prövningen mot angivet normalt förekommande arbete.

Arbetet med rehabilitering stärks

Förslaget möjliggör för fler sjukskrivna att tidigare i sjukfallet få stöd till återgång i arbete genom arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder även om åtgärderna pågår över tidsgränsen vid dag 180. Fler försäkrade med rehabiliteringsbehov kan på så sätt uppmärksammas. En mer aktiv handläggning före dag 180 kan även ge fler försäkrade möjlighet att på ett hållbart sätt återgå till arbete. Denna aktivare hållning möjliggör i sin tur att fler sjukfall kan avslutas före dag 180. Ett tidigt och aktivt förhållningssätt leder till att de personer som behöver ytterligare stöd från Arbetsförmedlingen kan identifieras.

Utredningens förslag beräknas kosta cirka 300 miljoner kronor per år

Fler möjligheter för de försäkrade att få sjuk- och rehabiliteringspenning bedöms öka utgifterna i socialförsäkringen med 301,5 miljoner kronor per år.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor. Ärendet har behandlats i förvaltningsgrupp den 11 mars 2020. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 12 mars 2020.

Jämställdhetsanalys

Enligt Försäkringskassans statistik om sjukpenning och rehabiliteringspenning 2019 var totalt 592.045 personer sjukskrivna och uppbar antingen sjukpenning eller rehabiliteringspenning. Av dessa var 375.681 kvinnor och 216.364 män. Att göra sjukförsäkringen mer begriplig och trygg samt ge mer plats för rehabilitering skulle vara positivt för Sveriges kvinnor i högre utsträckning än för landets män.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag och tror att de kommer att bidra till en begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering.

Att som sjukförsäkrad förstå hur Försäkringskassan handlagt en sjukskrivning och kunna följa vilka ställningstaganden som handläggaren gjort stärker inte bara rättssäkerheten och tilliten till Försäkringskassan utan även möjligheten att vara delaktig och självständig i samhällslivet. Att förtydliga begreppet normalt förekommande arbete enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK) kommer vara positivt ur samma synvinkel.

En mer aktiv handläggning före dag 180 kan ge fler försäkrade möjlighet att på ett hållbart sätt återgå till arbete.

Socialförvaltningen i Stockholm uppfattar att utredningens förslag kan komma att leda till att fler försäkrade med rehabiliteringsbehov uppmärksammas och att färre riskerar att bli utförsäkrade och i behov av ekonomiskt bistånd.

Socialförvaltningen i Stockholm ser positivt på att bedömningen särskilda skäl i sjukförsäkringen ersätts med övervägande skäl från och med dag 181. Det ger fler möjlighet att fullfölja rehabiliteringsåtgärder eller andra åtgärder och återgå i det befintliga arbetet. En konsekvens av förslaget blir att undanta äldre sjukskrivna från prövning mot angivet normalt förekommande arbete. I stället för att påbörja ofta kostsamma omställningar till yrkesområden utanför den försäkrades kunskapsområde kan återgång till befintligt arbete prövas.

Bilaga

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