

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2020-03-13

Diarienummer 0465/20

Handläggare

Birgitta Rein

Telefon: 031-368 01 83

E-post: birgitta.rein@stadshuset.goteborg.se

Remiss från socialdepartementet - En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering (SOU 2020:6)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen

Yttrande över remissen av delbetänkandet för En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande översänds till Socialdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2020-03-11 erhållits rubricerad utredning på remiss. Yttrandet ska vara Socialdepartementet tillhanda senast 2020-05-11.

Delbetänkandet analyserar tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete i sjukförsäkringen med fokus på två områden. En problemanalys av begreppet "normalt förekommande arbete" och vilka fysiska och mentala förmågor som kan krävas för att en person ska kunna hänvisas till ett på arbetsmarknaden förekommande arbete. I utredningen framgår att det finns svårigheter att fastställa generella krav på förmågor som omfattar hela arbetsmarknaden, att Försäkringskassans beslutsmotiveringar när den försäkrade nekas sjukpenning ofta är dåligt underbyggda och saknar transparens, och att det saknas stöd för de slutsatser som dras om den försäkrades förmåga att försörja sig i normalt förekommande arbete. Därför lämnas förslag i utredningen om ett lagkrav som innebär att Försäkringskassan ska vara skyldig att hänvisa till *angivet* normalt förekommande arbete som ingår i en yrkesgruppsstandard, SSYK. Vidare föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen tillsammans med Försäkringskassan och arbetsmarknadens parter ska vidareutveckla det referensmaterial som redan finns sedan tidigare. Referensmaterialet är ett verktyg för att kvantifiera en försäkrads funktionsnedsättningar och aktivitetsbegränsningar och matcha dem mot olika arbetens tolerans för dessa nedsättningar och begränsningar.

Fokus i utredningen är den bedömning av arbetsförmåga som görs från dag 181 där konsekvensen av nuvarande regelverk innebär kostsamma omställningar och snarare hindrar återgång i ordinarie arbete hos befintlig arbetsgivare.

Utöver förslag om ny lag för bedömning mot *angivet* normalt förekommande arbete föreslår utredningen att bedömningen för äldre medarbetare mellan 62 och 65 år oavsett hur länge personen varit sjukskriven ska göras i arbete hos befintlig arbetsgivare. För medarbetare där det finns övervägande skäl som talar för en återgång i arbete hos

arbetsgivaren senast dag 365 ska bedömningen kunna skjutas upp från dag 181. Vidare ska den som haft sin arbetsförmåga nedsatt i 365 dagar få sin arbetsförmåga fortsatt bedömd hos befintlig arbetsgivare om hög grad av sannolikhet talar för en återgång i senast dag 550. Slutligen ges förslag om en generösare tillämpning av rehabiliteringsersättning.

Bedömning ur ekonomisk dimension

För Göteborgs stad som arbetsgivare kan förslaget komma att innebära en ökad kostnad utifrån att ett förlängt arbetsgivaransvar följer med en fortsatt anställning och därtill krav på fortsatta rehabiliteringsåtgärder.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Effekten av föreslagen förändring är att åtgärden ökar kvinnors förutsättningar till återgång i arbete. I Göteborgs stad är sjukfrånvaron högre för kvinnor jämfört med män i likhet med övriga kommuner.

Samverkan

Ärendet kommer hanteras i Central samverkansgrupp, CSG 2020-04-02

Bilagor

1. Sammanfattning av remissen En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering, SOU 2020:6
2. Göteborgs Stads yttrande till socialdepartementet

Ärendet

Göteborgs Stad har 2020-03-11 erhållits rubricerad utredning på remiss. Yttrandet ska vara Socialdepartementet tillhanda senast 2020-05-11.

Beskrivning av ärendet

Delbetänkandet redovisar problemen med Försäkringskassans bedömningar mot ”normalt förekommande arbete” från dag 181 i rehabiliteringskedjan, och vilka fysiska och mentala förmågor man kan kräva för att hänvisa en försäkrad till normalt förekommande arbete. Rehabiliteringskedjan innebär att de första 90 dagarna i ett sjukfall bedömer försäkringskassan arbetsförmågan hos en försäkrad mot det ordinarie arbetet. Från och med dag 91 utvidgas bedömningsgrunden till att avse andra arbeten hos arbetsgivaren. Från och med dag 181 bedöms arbetsförmågan mot hela arbetsmarknaden i normalt förekommande på arbete. Enligt förarbetena 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.

Försäkringskassans prövning från dag 181 görs 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. Utredningen visar att det finns svårigheter att fastställa generella krav på fysiska och mentala förmågor som omfattar hela arbetsmarknaden. Utredningen visar också att Försäkringskassans utredningar i rehabiliteringsärenden är dåligt underbyggda och schablonmässigt gällande vilka arbeten en försäkrad förväntas klara av. Beslut om avslag behöver underbyggas i större utsträckning för att Försäkringskassan ska kunna göra de ställningstaganden som krävs enligt praxis. Det gäller framförallt ställningstagande till om det finns arbeten, som är normalt förekommande, där den försäkrade kan nyttja sin kvarvarande arbetsförmåga och möta kraven på normal arbetsprestation utan eller med endast ringa anpassning av arbetsuppgifterna.

Utredningen lämnar förslag om ett lagkrav som innebär att Försäkringskassan ska göra bedömningen av arbetsförmågan efter dag 180 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).

Ytterligare en konsekvens av dagens regelverk är att den försäkrade har svårt att förstå varför hen nekas sjukpenning efter dag 180, och förslaget att pröva arbetsförmågan mot *angivet* normalt förekommande arbete bedöms öka den försäkrades förståelse för Försäkringskassans beslut samt en ökad rättssäkerhet.

Vidare framkommer i utredningen att det genomförs för få åtgärder som syftar till att underlätta återgång i arbete, samt att antalet avstämningmöten med arbetsgivare och sjukskrivande läkare är för få. Andelen personer som beviljas rehabiliteringsersättning för deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering har över tid minskat, vilket får till konsekvens att personer med längre sjukskrivningar inte har fått sina möjligheter till rehabilitering utredda. För att ge fler möjlighet till arbetslivsinriktad rehabilitering hos befintlig arbetsgivare med stöd av rehabiliteringsersättning föreslår utredningen att bedömningen av rätten till rehabiliteringsersättning ej ska bedömas mot normalt förekommande arbete.

Utredningen tar även upp problemet att det vid prövningen ej tas hänsyn till hur lång tid den försäkrade har kvar i arbetslivet vilket får till konsekvens att äldre personer avkrävs omställning till annat arbete eller drabbas ekonomiskt genom att ta ut ålderspension i förtid. Därför ska personer mellan 62 och 65 år enligt utredningen få sin arbetsförmåga bedömd i arbete hos befintlig arbetsgivare oavsett hur många dagar personens arbetsförmåga varit nedsatt.

Nuvarande regelverk ger viss möjlighet att skjuta upp bedömningen mot normalt förekommande arbete från dag 181, men är idag för strikt vilket ofta leder till att pågående åtgärder avbryts med krav på kostsamma omställning till annat arbete på arbetsmarknaden som helhet. Utredningen föreslår att prövningen vid dag 180 ska grundas på *övervägande* skäl för återgång i arbete hos arbetsgivaren. En förutsättning för att övervägande skäl ska finnas är att läkaren gjort denna bedömning i läkarintyget. Om arbetsgivaren och den anställde tagit fram en plan med åtgärder för återgång i arbete och den anställde genomför en sådan aktivitet kan övervägande skäl finnas.

För personer som haft nedsatt arbetsförmåga i ett år, och där det är mycket sannolikt att man kan återgå i arbete hos arbetsgivaren senast dag 550, föreslås att bedömningen ska göras mot befintlig arbetsgivare och ej mot hela arbetsmarknaden.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till delbetänkandet och bedömer att rättssäkerheten och förutsättningarna för rehabilitering kommer att stärkas. För den enskilde skapar det en ökad förståelse om bedömningen görs mot ordinarie arbete och i ett senare skede mot *angivet* normalt förekommande arbete. En viktig förutsättning för arbetsgivaren är att det finns tydliga medicinska bedömningar för en framtida prognos som ligger till grund för arbetsgivarens planering av möjliga anpassningsåtgärder. I detta sammanhang är den utökade möjligheten att fler ska berättigas rehabiliteringsersättning en välkommen åtgärd.

Kristina Liljedahl Scheel

HR Direktör

Eva Hessman

Stadsdirektör

Sammanfattning

Uppdraget

I detta delbetänkande redovisas uppdraget att analysera tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete i sjukförsäkringen. Vi redovisar även uppdraget att analysera vilka fysiska och mentala förmågor som kan krävas för att en person ska kunna hänvisas till ett på arbetsmarknaden förekommande arbete. Utöver analysen har vi även lämnat förslag på författningsändringar.

I det delbetänkande (SOU 2019:2) som vi lämnade i januari 2019 redovisade vi uppdraget att analysera undantagen från regeln att arbetsförmågan från och med vissa tidpunkter ska bedömas mot normalt förekommande arbete. Vi lämnade även förslag på författningsändringar. I det delbetänkande som vi nu presenterar har vi, utifrån en fördjupad analys och de synpunkter som lämnades på det tidigare betänkandet, delvis reviderat dessa förslag.

Vi har kartlagt tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete på tre olika sätt. Vi har intervjuat handläggare vid Försäkringskassan, granskat ärenden och inhämtat statistik från Försäkringskassan.

Kort om regelverket

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 ”sådan förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden”. Vi förkortar detta begrepp till ”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. 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 reha-

bilitering. Försäkringskassan ska också se till att rehabiliteringsåtgärder påbörjas så snart det är möjligt av medicinska och andra skäl.

Analys av fysiska och mentala förmågor på arbetsmarknaden

Vi 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.

Vår slutsats är att det finns svårigheter att fastställa generella krav på förmågor som omfattar hela arbetsmarknaden. Det kan dock vara möjligt att utveckla de grundläggande krav på förmågor, som beskrivs i Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens kunskapsunderlag från 2013, för användning i handläggningen av sjukförsäkringen. En förutsättning är att de berörda myndigheterna utvecklar dessa tillsammans med arbetsmarknadens parter.

Problem

Den försäkrade har svårt att förstå varför hen nekas sjukpenning

Av vår 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.

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. Vi 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 vi 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

I arbetet med att ta fram det tidigare delbetänkandet gick vi igenom ett stort antal domar från kammarrätterna. En iakttagelse som vi gjorde var att många försäkrade nekats 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 vår 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. Efter dag 365 är undan-

tagen så restriktiva att det bedöms som oskäligt att få sin arbetsförmåga prövad mot normalt förekommande arbete i endast 0,2 procent av fallen.

Försäkringskassans arbete med rehabilitering brister

Vi har i vår granskning av ärenden noterat 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 avstämningsmöten med arbetsgivare och sjukskrivande läkare. Våra iakttagelser får stöd i statistik från Försäkringskassan. Utöver detta visar Försäkringskassans egen statistik att allt färre försäkrade beviljas rehabiliteringsersättning 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.

Våra 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).

Den försäkrade saknar insyn i hur Försäkringskassan landat i slutsatsen att hen har förmåga att försörja sig i normalt förekommande arbete. En av orsakerna till detta är att begreppet normalt förekommande arbete inte behöver konkretiseras på något sätt. Vi anser att det krävs ett förtydligande av begreppet och föreslår att bedömningen av arbetsförmågan efter dag 180 ska göras mot *angivet* normalt förekommande arbete. Med detta menar vi arbeten som ingår i en yrkesgrupp i Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). SSYK är ett system för klassificering och aggregering av yrkesinformation i

administrativa register eller statistiska undersökningar. Vi föreslår även att Arbetsförmedlingen tillsammans med Försäkringskassan och arbetsmarknadens parter ska vidareutveckla det referensmaterial som redan finns sedan tidigare. Referensmaterialet är ett verktyg för att kvantifiera en försäkrads funktionsnedsättningar och aktivitetsbegränsningar och matcha dem mot olika arbetens tolerans för dessa nedsättningar och begränsningar. Referensmaterialet bygger redan i dag på yrkesgrupper enligt SSK. Genom ett utvecklat referensmaterial ska bedömningarna mot angivet arbete underlättas.

Beslut om avslag bör underbyggas i större utsträckning för att Försäkringskassan ska kunna göra de ställningstaganden som krävs enligt rättspraxis. De gäller framför allt ställningstagandet till om det finns arbeten, som är normalt förekommande, där den försäkrade kan nyttja sin kvarvarande arbetsförmåga och möta kraven på normal arbetsprestation utan eller med endast ringa anpassning av arbetsuppgifterna. Ärendena bör därför utredas mer.

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att det i bedömningarna av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete ska finnas ett ställningstagande till om det finns ett normalt förekommande arbete där den försäkrade kan nyttja sin kvarvarande arbetsförmåga och möta kraven på normal arbetsprestation utan eller med endast ringa anpassning av arbetsuppgifterna. Som konstaterats är utredningarna bristfälliga. För att kunna göra detta ställningstagande krävs, enligt vår mening, att Försäkringskassan vidtar olika utredningsåtgärder i högre utsträckning än vad som sker i dag. Det kan till exempel vara en så kallad SASSAM-utredning som innebär att Försäkringskassan träffar den försäkrade och på ett strukturerat sätt går igenom dennes hinder för och möjligheter till återgång i arbete. Det kan också röra sig om aktivitetsförmågeutredningar där den försäkrades får gå igenom olika tester under ledning av läkare, fysioterapeut, psykolog eller arbetsterapeut. Avstämningarna kan också ge ytterligare värdefull information liksom ytterligare uppgifter från behandlande läkare. Om det finns bedömningar från Arbetsförmedlingen om den försäkrades arbetsförmåga kan dessa också vara av stor betydelse för bedömningen. Det senare har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat.

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 garanti-pension (i dag 65 år).

I dag gäller enligt huvudregeln att alla försäkrade, oavsett ålder, efter 180 dagar ska bedömas mot normalt förekommande arbete. Det innebär att även den som har kort tid kvar av arbetslivet ofta avkrävs en omställning till annat arbete. Det kan vara samhällsekonomiskt mer fördelaktigt att en försäkrad som har partiellt nedsatt arbetsförmåga arbetar deltid i sitt arbete än att hen tvingas till en utdragen omställning till ett arbete där hen kan arbeta heltid. Dessutom finns ett samband mellan striktare bedömningar av rätten till sjukpenning och det förhållandet att försäkrade i högre utsträckning tar ut förtida ålderspension. Den som tar ut ålderspension i förtid drabbas ekonomiskt av detta genom att den livslånga pensionen blir lägre. Det kan även mot denna bakgrund vara motiverat med en mer fördelaktig bedömning av rätten till sjukpenning för dem med begränsad tid kvar av arbetslivet. Förslaget innebär att den som har fyllt 62 år ska få sin arbetsförmåga bedömd mot normalt förekommande oavsett hur många dagar hen har haft nedsatt arbetsförmåga. Denna förmånliga bedömning gäller till och med den månad då den försäkrade fyller 65 år. Den som är arbetslös omfattas inte av förslaget.

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.

För att råda bot på problemet att pågående åtgärder för återgång i arbetet avbryts vid prövningen vid dag 180 föreslår vi att det ska vara tillräckligt att *övervägande skäl* talar för återgång i arbete hos arbetsgivaren för att bedömningen mot normalt förekommande arbete ska skjutas upp. Återgången ska ske i arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning som den försäkrade arbetade före sjukfallet.

En grundläggande förutsättning för att övervägande skäl ska finnas är att läkaren gjort denna bedömning i läkarintyget. Om arbetsgivaren och arbetstagaren tagit fram en plan med åtgärder för återgång i arbete och arbetstagaren genomför en sådan aktivitet kan övervägande skäl finnas. Vidare kan övervägande skäl finnas om det pågår en upptrappning av arbetstiden enligt en plan. I planen ska det framgå att målsättningen är att den försäkrade kan återgå i arbete i den omfattning som hen arbetade före sjukfallet och att detta kommer ske senast dag 365. Om den försäkrade väntar på en operation eller behandling och läkaren gjort bedömningen att behandlingen eller operationen kan leda till en återgång i arbetet senast dag 365 kan övervägande skäl finnas om det saknas anledning att ifrågasätta läkarens bedömning. Möjligheten att skjuta upp bedömningen mot normalt förekommande arbete om en sådan bedömning skulle anses som oskälig kvarstår.

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.

Den försäkrade kan även efter ett års sjukskrivning, vara på väg tillbaka i arbete hos arbetsgivaren. I vissa situationer kan det då vara orimligt att arbetsförmågan bedöms mot normalt förekommande arbete. Vi föreslår därför att om *hög grad av sannolikhet* talar för återgång i arbete hos arbetsgivaren senast dag 550 ska det vara möjligt att skjuta upp bedömningen mot normalt förekommande arbete från och med dag 366. I princip motsvarar det nya begreppet hög grad av sannolikhet begreppet särskilda skäl som i dag tillämpas från och med dag 181. Det ska dock, till skillnad från i dag, vara möjligt att skjuta upp bedömningen oavsett vilken typ av diagnos som den försäkrade har. Återgången ska ske i arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning som den försäkrade arbetade före sjukfallet.

Vid bedömning av rätten till rehabiliteringsersättning ska arbetsförmågan inte bedömas mot normalt förekommande arbete.

Vi föreslår att lagen förtydligas så att arbetsförmågan, när rätten till rehabiliteringsersättning bedöms, inte ska prövas mot angivet normalt förekommande arbete. När Försäkringskassan bedömer om en försäkrad har rätt till rehabiliteringsersättning för att delta i arbetslivsinriktad rehabilitering ska någon hänsyn inte tas till om den försäkrade kan förväntas få arbetsförmåga i normalt förekommande arbete från och med dag 181. Tanken med lagändringen är att fler försäkrade ska ansöka om rehabiliteringsersättning och att rehabiliteringens roll i sjukförsäkringen ska stärkas.

Den forskningsöversikt som vi inhämtat visar bland annat att arbetslivsinriktad rehabilitering som innefattar arbetsplatsen eller på annat sätt är arbetslivsinriktad har större möjligheter att bidra till återgång i arbete. Likaså visar forskningsöversikten att tidiga insatser ofta har goda effekter.

Arbetsgivaren har huvudansvaret för att anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder kommer till stånd på arbetsplatsen. Försäkringskassan har dock ett samordningsansvar i vilket det ingår att stötta den försäkrade i kontakterna med arbetsgivare och andra rehabiliteringsansvariga samt verka för att dessa tar en aktiv del i rehabiliteringsprocessen. Försäkringskassan ska också se till att rehabiliteringsbehov klarläggs och att åtgärder för återgång i arbete vidtas.

Det är ett problem att så få ställningstaganden till den försäkrades rehabiliteringsbehov görs samt att så försäkrade beviljas rehabiliteringsersättning. Enligt vår mening är problemet en följd av hur Försäkringskassan tolkar regelverket. Tidsgränsen vid dag 180 och dess bedömningsgrund, normalt förekommande arbete, verkar ges företräde framför såväl Försäkringskassans ansvar för att kartlägga den försäkrades rehabiliteringsbehov som beviljandet av rehabiliteringsersättning.

Handläggare som vi har träffat vittnar om att de regelmässigt inte tar initiativ till rehabilitering om den försäkrade förväntas ha arbetsförmåga i normalt förekommande arbete från och med dag 181 och någon återgång i arbete dessförinnan inte kan förväntas. Rehabiliteringsersättning beviljas heller inte över dag 180 om arbetsförmågan inte förväntas vara nedsatt i normalt förekommande arbete och några

särskilda skäl för att skjuta upp bedömningen inte heller förväntas finnas. Sammanfattningsvis hämmar tidsgränsen Försäkringskassans arbete med rehabilitering.

Det framkommer också i forskningsöversikten att *flerdisciplinära* rehabiliteringsåtgärder med inriktning på arbetsplatsen har positiva effekter på återgången i arbete vid olika typer av sjukdomar. Försäkringskassans definition av arbetslivsinriktad rehabilitering är dock mycket begränsad och innefattar i praktiken bara arbetsträning och utbildning. Vi föreslår därför att regeringen bör överväga om begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering kan förtydligas eller åtgärdas på annat sätt så att fler försäkrade kan ges möjlighet att med rehabiliteringsersättning delta i sådana åtgärder som kan möjliggöra återgång i arbete.

Konsekvenser

Bättre förståelse för beslut innebär ökad rättssäkerhet

Våra förslag har utformats utifrån perspektivet att med människan i centrum ge förutsättningar för en mer begriplig och trygg sjukförsäkring. Förslaget att prövningen av arbetsförmågan ska göras mot angivet normalt förekommande arbete bedöms öka den försäkrades förståelse för Försäkringskassans beslut. Beslutsunderlaget kommer att förbättras vilket också underlättar processen vid eventuella omprövningar och överklaganden. Rättssäkerheten kommer därmed att 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. Detsamma gäller förslaget att det ska bli möjligt att skjuta upp bedömningen mot angivet normalt förekommande arbete från och med dag 365 med en bortre gräns vid dag 550. Med förslagen kan därför undvikas att en individ med kvarvarande sjukdomsbesvär tvingas till en icke önskad och kostsam omställning. En

motsvarande konsekvens uppstår vid förslaget att undanta äldre sjuk-skrivna från prövningen mot angivet normalt förekommande arbete.

Arbetet med rehabilitering stärks

Förslaget att arbetsförmågan hos de försäkrade vid bedömningen av rätt till rehabiliteringsersättning inte ska bedömas mot angivet normalt förekommande arbete 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. En annan konsekvens av detta förslag är att fler försäkrade med rehabiliteringsbehov kan uppmärksammas. En mer aktiv handläggning före dag 180 kan ge fler försäkrade 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.

En ytterligare konsekvens av ett tidigt och aktivt förhållningssätt är att de personer som behöver ytterligare stöd från Arbetsförmedlingen kan identifieras. På så sätt kan fler insatser i form av gemensamma kartläggningar och arbetsförberedande samt andra arbetslivsinriktade åtgärder från Arbetsförmedlingen komma till stånd.

Våra 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. Ett något mer generösare regelverk skulle kunna begränsa rörligheten på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av det mindre antal personer som direkt berörs bedömer vi dock att denna påverkan på rörligheten enbart är marginell.

Våra förslag innebär å andra sidan att fler får möjlighet till successiv upptrappning av arbetstid och rehabilitering. Det innebär ökade möjligheter för arbetsgivaren och den enskilde att tillvarata arbetsförmåga och kompetens som alternativ till nyrekrytering. Likaså kan vissa äldre försäkrade med nedsatt arbetsförmåga ha kvar sin anställning i sitt arbete och efter tillfrisknande öka antalet arbetstimmar i stället för att helt lämna arbetslivet.

Förslagen bedöms gynna samarbetet mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården kring sjukskrivna personer.

Våra förslag ändrar inte den grundläggande strukturen i rehabiliteringskedjan. Omställningskravet vid dag 180 kommer fortfarande att vara huvudregeln. Förslagen kan genomföras med en begränsad ökning av utgifterna i sjukförsäkringen och utan att andra negativa konsekvenser uppstår för företag eller andra samhällssektorer.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.



Datum 2020-03-24
Diarienummer S2020/00536/SF

Socialdepartementet
E-post:
s.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Socialdepartementets delbetänkande En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering

Göteborgs stads bedömning är att förslagen i utredningens är positiva och kan bidra till att skapa en högre förståelse för de beslut som fattas av Försäkringskassan inom ramen för rehabiliteringskedjan, samt att den enskilde ges en hållbar möjlighet till återgång i arbete hos befintlig arbetsgivare.

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)

Förslaget att arbetsförmågan ska bedömas mot angivet normalt förekommande arbete bedöms inte ha någon större påverkan på arbetsgivaren. Möjligtvis kan en mer noggrann utredning av Försäkringskassan med ett tydligare besked till den försäkrade om vilket arbete denne klarar av, även underlätta och öka förståelsen i arbetsgivarens bedömning av arbetsförmågan. För den försäkrade kan utredningens förslag, att öka kravet på mer genomarbetade utredningar från försäkringskassan, komma att stärka rättssäkerheten och förutsättningarna för rehabilitering.

Beslut om avslag bör underbyggas i större utsträckning för att Försäkringskassan ska kunna göra de ställningstaganden som krävs enligt rättspraxis. De gäller framför allt ställningstagandet till om det finns arbeten, som är normalt förekommande, där den försäkrade kan nyttja sin kvarvarande arbetsförmåga och möta kraven på normal arbetsprestation utan eller med endast ringa anpassning av arbetsuppgifterna. Ärendena bör därför utredas mer

En mer noggrann utredning av Försäkringskassan med ett tydligare besked till den försäkrade om vilket arbete denne klarar av, kommer underlätta och öka förståelsen för den enskilde och kan vara ett stöd även inför arbetsgivarens bedömning.

Vid bedömning av rätten till rehabiliteringsersättning ska arbetsförmågan inte bedömas mot normalt förekommande arbete

Göteborgs stad är positiva till förslaget som innebär att fler blir berättigade till rehabiliteringsersättning. Det ger arbetsgivaren större möjlighet att anpassa arbetet för anställda och det ger anställda större möjlighet att kunna återgå i ordinarie arbete. Möjligheten att trappa upp sysselsättningsgraden med rehabiliteringsersättning möjliggör en hållbar återgång i arbete, vilket kan bidra till att arbetsgivarens kostnader för omställning och nyrekrytering minskar.

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 65 år)

Som arbetsgivare innebär det en ökad möjlighet att kunna ta tillvara på anställdas kompetens i ordinarie arbete genom förslaget. Men förslaget kan även innebära en ökad kostnad för arbetsgivaren där anställda kommer kvarstå i arbete vid partiella långtidssjukskrivningar genom att arbetsgivaransvaret förlängs vid deltidssjukskrivning. Försäkringskassans krav på jämt fördelad arbetstid behöver i det här sammanhanget ses över. Det kan finnas behov av att hitta individuellt flexibla lösningar gällande till exempel arbetstid där både hänsyn till den anställdes situation tas men också arbetsgivarens behov av att faktiskt få ut arbete av betydelse för att arbetsgivaren.

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

Göteborgs Stad välkomnar förslaget då det ger ökad möjlighet att kunna fullfölja planer för återgång i en rimlig takt för anställda som har behov. En effekt av förslaget om prövning av övervägande skäl från dag 181 är ökade krav på framtida prognos i läkarintygen som ligger till grund för bedömningen. För arbetsgivaren innebär det ett ökat kravställande på medicinska underlag för en långsiktig prognos för att kunna göra bedömning av arbetsförmågan hos befintlig arbetsgivare.

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

Om det är mycket sannolikt att den anställde kommer att kunna återgå till ordinarie arbete efter sjukskrivningen är det positivt att ej behöva ställa om till annat arbete och istället får längre tid för att kunna återgå i ordinarie arbete. En effekt för den enskilde är slippa kostsamma omställningar.

För Göteborgs kommunstyrelse