



Kommittédirektiv

Utvärdering av förändringarna i sjukförsäkringens regelverk

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera de förändringar i sjukförsäkringens regelverk som har genomförts under 2020, 2021 och 2022. Avsikten med regel­förändringarna har varit att öka den ekonomiska tryggheten och flexibiliteten i sjukförsäkringen samt förståelsen för regelverket och därigenom stärka sjukförsäkringens legitimitet. Fler ska kunna avsluta sin rehabilitering i trygga former och återgå i arbete hos den egna arbetsgivaren. Syftet med utvärde­ringen är att säkerställa att de beslutade lagändringarna har gett avsett resul­tat.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om den ekonomiska tryggheten för individer har ökat till följd av beslutade lagändringar,
- analysera hur förändringarna i sjukförsäkringens regelverk har på­verkat individernas möjligheter till medicinsk och arbetslivsinriktad rehabilitering,
- analysera hur förändringarna i sjukförsäkringens regelverk har på­verkat dels sjukskrivna personers återgång i arbete, dels arbets­marknadsutbudet genom inflödet och varaktigheten i sjukpenningen och sjuk- och aktivitetsersättningen,
- analysera om de försäkrades förståelse för gällande regelverk har ökat, och
- beräkna försäkringskostnaderna av de genomförda lagändringarna.

Utifrån gjorda analyser ska utredaren bedöma om sjukförsäkringens legitimitet har stärkts samt bedöma effektiviteten och ändamålsenligheten i de genomförda lagändringarna.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2024.

Uppdraget att utvärdera regeringens sjukförsäkringsreformer

Ändrade regler för bedömningen av arbetsförmågan dag 180 och 365

Sjukpenningens regelverk bygger på fasta tidsgränser som reglerar mot vad den försäkrades arbetsförmåga ska bedömas, den s.k. rehabiliteringskedjan. De första 90 dagarna i ett sjukfall bedöms arbetsförmågan mot den försäkrades vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder den försäkrade. Från och med dag 91 ska det vid bedömningen även beaktas om den försäkrade kan försörja sig efter en omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren. Från och med dag 181 bedöms arbetsförmågan mot förvärvsarbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Fram till våren 2021 gällde att prövningen mot ett normalt förekommande arbete kunde skjutas upp, om det fanns särskilda skäl mot att göra en sådan prövning. Särskilda skäl innebar att stor sannolikhet skulle tala för att den försäkrade senast dag 365 skulle återgå i arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning som tidigare. Särskilda skäl kunde tillämpas i relativt få situationer och endast i undantagsfall om den försäkrade hade en symptom-baserad diagnos eller en annan diagnos för vilken det är svårt att ha en välgrundad uppfattning om att en viss behandling har önskad effekt eller vilket läkningsförlopp som kan förväntas.

Den 15 mars 2021 trädde nya bestämmelser i kraft som innebär att uttrycket ”särskilda skäl” ersattes med det lägre beviskravet ”övervägande skäl” (prop. 2020/21:78, bet. 2020/21:FiU41, rskr. 2020/21:214). Syftet med åtgärden är att åstadkomma en mer flexibel rehabiliteringskedja där mer tid kan ges för sjukskrivna att fullfölja sin rehabilitering och därigenom ha större möjligheter att i första hand återgå i arbete hos den egna arbetsgivaren.

Den 1 februari 2022 trädde nya bestämmelser i kraft som innebär att bedömningen av arbetsförmågan i ett normalt förekommande arbete även kan skjutas upp om det finns särskilda skäl att anta att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren före den tidpunkt då han eller hon har haft nedsatt arbetsförmåga i 550 dagar (prop. 2021/22:1 utg.omr. 10 s. 45–50, bet. 2021/22:SfU1, rskr. 2021/22:116). I propositionen framförde regeringen att

långvarigt sjukskrivna med goda möjligheter att återgå i arbete hos sin ordinarie arbetsgivare ofta inte, med det då gällande regelverket, kunde fortsätta att rehabiliteras tillbaka till sitt ordinarie arbete efter dag 365 i rehabiliteringskedjan. I stället förväntades de ställa om till ett annat arbete trots pågående medicinsk eller arbetslivsinriktad rehabilitering, t.ex. en upptrappning i arbetstid.

I de nämnda propositionerna poängteras att det för sjukförsäkringens legitimitet är viktigt att kravet på omställning inte kommer för tidigt i sjukfallet. Försäkrade som har goda möjligheter att återgå i sitt vanliga arbete där de har sin yrkesidentitet, utbildning och erfarenhet bör ges reella förutsättningar att i första hand rehabiliteras åter i arbete hos sin egen arbetsgivare.

Från och med den 1 februari 2022 gäller också att äldre personer med en anställning helt undantas från kraven på omställning till ett annat arbete på arbetsmarknaden. Detta gäller personer som har uppnått den ålder då inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas (i dag 62 år). Arbetsförmågan för dessa personer bedöms mot arbete hos den egna arbetsgivaren. Undantaget motiveras bl.a. av att berörda individer annars riskerar att i förtid lämna arbetslivet med livslångt lägre pension som följd. Det ansågs inte heller rimligt att människor hänvisas till lång omställning i slutet av arbetslivet. (prop. 2021/22:1 utg. omr. 10 s. 50–55).

Åtgärder för att öka tryggheten för behovsanställda

I syfte att öka tryggheten för behovsanställda har det även gjorts vissa lättnader i reglerna för den som vid behov kallas in för att arbeta i en tidsbegränsad anställning eller som är anställd för att arbeta vid behov (prop. 2021/22:1 utg. omr. 10 s. 57–65). Den försäkrades arbetsförmåga bedöms från och med den 1 februari 2022 mot den s.k. behovsanställningen i stället för mot ett normalt förekommande arbete, och den som får arbetsförmågan bedömd mot sin behovsanställning får inte längre sjukpenningen begränsad till det högsta belopp som kan betalas ut till den som är arbetslös. De nya bestämmelserna gäller om det kan antas att den försäkrade skulle ha arbetat i den s.k. behovsanställningen om han eller hon inte hade blivit sjuk under de 90 första dagarna i sjukperioden. Före regeländringen bedömdes behovsanställda i många fall som arbetslösa, vilket innebar att arbetsförmågan prövades mot normalt förekommande arbete från dag ett i sjukfallet. I propositionen angavs bl.a. att det behövs ett mer rättvist regelverk som ger fler möjlighet till ekonomisk trygghet vid inkomstbortfall på grund av sjukdom.

Vilket skydd den enskilde har för inkomstbortfall vid sjukdom ska inte vara beroende av anställningsformen.

Åtgärder för att öka flexibiliteten för deltidssjukrivna

Den 1 februari 2022 ändrades även reglerna för partiell sjukskrivning i syfte att öka flexibiliteten i sjukförsäkringen (prop. 2021/22:1 utg.omr. 10 s. 65–69). Förändringen innebär att det inte längre ställs krav på en jämn reduktion av arbetstiden varje dag motsvarande deltidssjukskrivningen. Tidigare kunde undantag från en jämn reduktion av arbetstiden endast göras om det var medicinskt motiverat. I propositionen framförde regeringen bl.a. att behovet av att kunna förlägga arbetstiden ojämnt vid partiell sjukskrivning i många fall inte behöver vara medicinskt betingat. Det kan exempelvis handla om att arbetsuppgifterna är sådana att en jämn reduktion av arbetstiden varje dag inte är praktiskt möjlig. Kravet på att arbetstiden ska reduceras lika mycket varje dag vid deltidssjukskrivning kan i det enskilda ärendet innebära att individen behöver helt avstå från att arbeta i stället för att arbeta till viss del. Detta kan i sin tur leda till att rehabiliteringen försenas och att också återgången i arbete försenas. I propositionen framhölls också att det finns ett visst forskningsstöd för att partiell sjukskrivning ger bättre förutsättningar att få tillbaka den försäkrade i arbete jämfört med om han eller hon hade varit heltidssjukskriven. Vidare angavs att gradvis återgång till arbetet genom partiell sjukskrivning ofta är en viktig del av rehabiliteringen och arbetsåtergången vid flera psykiatriska tillstånd.

Åtgärder för att öka förståelsen för sjukförsäkringens regelverk

I propositionen Angiven yrkesgrupp – åtgärder för en begränsad sjukförsäkring (prop. 2020/21:171, bet. 2021/22:SfU5, rskr. 2021/22:21) föreslog regeringen att bedömningen av arbetsförmågan efter dag 180 i rehabiliteringskedjan ska göras mot förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Vidare lämnades förslag om att begreppet normalt förekommande arbete ska förtydligas på motsvarande sätt även i bestämmelsen som reglerar hur arbetsförmågan ska bedömas i sjukpenningärenden för behovsanställda. Syftet är att öka förståelsen för besluten om sjukpenning. Ändringarna träder i kraft den 1 september 2022.

Regeringen gav den 22 april 2021 Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i uppdrag att utveckla ett kunskapsmaterial som kan användas av Försäkringskassan vid bedömning av arbetsförmåga mot normalt förekom-

mande arbete inom en angiven yrkesgrupp (S2021/03698). Uppdraget slutredovisades den 31 maj 2022.

Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder

Den 1 juli 2008 avskaffades den tidigare möjligheten att i vissa fall ta hänsyn till den försäkrades ålder vid bedömningen av rätten till sjukersättning. Därefter gäller att Försäkringskassan endast ska beakta den försäkrades förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete på arbetsmarknaden när myndigheten bedömer den försäkrades rätt till sjukersättning.

I propositionen Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder (prop. 2021/22:220) föreslår regeringen en s.k. trygghetspension inom ramen för sjukersättningen. Arbetsförmågan hos försäkrade som har som mest fem år kvar tills de uppnår den ålder då de inte längre kan få sjukersättning och som har erfarenhet av sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden ska enligt förslaget bedömas i förhållande till dessa arbeten. Är annat lämpligt arbete tillgängligt för den försäkrade ska arbetsförmågan bedömas mot det. Syftet med förslaget är att möjliggöra en ökad ekonomisk trygghet för personer som av hälsoskäl inte kan arbeta längre och som i dag tar ut inkomstgrundad ålderspension i förtid med livsvarigt lägre pension som resultat. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2022.

Försäkringskassans arbete för att höja kvaliteten i sjukpenningärenden

Försäkringskassans tillämpning av regelverket i sjukförsäkringen har kritiserats i flera externa utredningar och granskningar, se t.ex. betänkandet En begriplig och trygg sjukförsäkring (SOU 2020:6) och rapporten Försäkringskassans utredningsskyldighet (ISF 2021:3) från Inspektionen för socialförsäkring. Även Försäkringskassans interna analyser har visat förbättringsbehov. Mot bakgrund av detta inledde Försäkringskassan under 2021 ett arbete med att genomlysna myndighetens hela förvaltning av sjukförsäkringen och ta fram förslag på åtgärder och insatser inom områden där det finns behov av förändringar. Syftet med Försäkringskassans genomlysning är en utvecklad och förbättrad förvaltning av sjukförsäkringen. Försäkringskassan har vidtagit flera åtgärder i syfte att höja kvaliteten i handläggningen. Bland annat framgår det av Försäkringskassans slutredovisning av uppdraget om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning att Försäkringskassan har genomfört ett omfattande arbete när det gäller frågor om utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav och att utveckla och förtydliga den rättsliga styrningen och stödet avseende dessa frågor (S2020/06863).

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att granska de åtgärder som Försäkringskassan vidtar i sin genomlysning av förvaltningen av sjukförsäkringen (S2021/04616). Syftet med uppdraget är att säkerställa att de åtgärder som Försäkringskassan vidtar med anledning av genomlysningen leder till att människor får sin rätt till ersättning utredd och prövad och så tidigt som möjligt ges de förebyggande insatser eller det stöd för återgång i arbete som de har rätt till.

Förändringarna i sjukförsäkringen bör utvärderas

Regeringen har genomfört omfattande förändringar i sjukförsäkringen. Avsikten har varit att öka den ekonomiska tryggheten och flexibiliteten i sjukförsäkringen samt förståelsen för regelverket och därigenom stärka sjukförsäkringens legitimitet. Fler ska kunna avsluta sin rehabilitering under trygga former och återgå i arbete hos den egna arbetsgivaren.

De genomförda förändringarna bör utvärderas för att det ska kunna säkerställas att de har fått avsedd effekt.

Utredaren ska därför

- analysera om den ekonomiska tryggheten för individer har ökat till följd av beslutade lagändringar,
- analysera hur förändringarna i sjukförsäkringens regelverk har påverkat individernas möjligheter till medicinsk och arbetslivsinriktad rehabilitering,
- analysera hur förändringarna i sjukförsäkringens regelverk har påverkat dels sjukskrivna personers återgång i arbete, dels arbetsmarknadsutbudet genom inflödet och varaktigheten i sjukpenningen och sjuk- och aktivitetsersättningen,
- analysera om de försäkrades förståelse för gällande regelverk har ökat, och
- beräkna försäkringskostnaderna av de genomförda lagändringarna.

Utifrån gjorda analyser ska utredaren bedöma om sjukförsäkringens legitimitet har stärkts samt bedöma effektiviteten och ändamålsenligheten i de genomförda lagändringarna. Utredaren ska även bedöma lagändringarnas konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten.

I uppdraget ingår inte att analysera effekter som kan hänföras till Försäkringskassans arbete med att höja kvaliteten i handläggningen av sjukpenningärenden.

Uppdraget att analysera vissa tillfälliga åtgärder med anledning av covid-19-pandemin

Regeringen har vidtagit omfattande åtgärder för att minska effekterna av covid-19-pandemin. Bland annat har ett antal tillfälliga åtgärder vidtagits inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr. 2019/20:201 och prop. 2019/20:187, bet. 2019/20:FiU62, rskr. 2019/20:363). Följande åtgärder infördes under våren och sommaren 2020:

- Staten tog under perioden april–juli 2020 helt över arbetsgivarens kostnader för sjuklön. Från och med augusti 2020 tog staten över den del av kostnaderna som kan anses vara utöver det normala.
- Individer fick kompensation för karensavdrag och egenföretagare fick ersättning för karensdagar.
- Kravet på läkarintyg sköts från den 8:e dagen till den 15:e dagen i en sjukperiod.
- Personer som tillhör riskgrupper fick möjlighet att i vissa fall kunna stanna hemma med förebyggande sjukpenning.

De tillfälliga åtgärderna upphörde den 1 oktober 2021 då 70 procent av den vuxna befolkningen var fullt vaccinerad, i linje med vad regeringen tidigare hade kommunicerat. När smittspridningen och belastningen på vården åter ökade kraftigt återinfördes de tidigare åtgärderna den 7 februari 2022. Åtgärderna gällde med viss retroaktivitet för december 2021 och januari 2022 (prop. 2021/22:86, bet. 2021/22:FiU16, rskr. 2021/22:139). Åtgärderna upphörde den 1 april 2022.

Vissa förändringar av regelverket med anledning av pandemin har inte varit tillfälliga. Detta gäller undantaget från bedömning av sjukskrivnas arbetsförmåga mot ett normalt förekommande arbete vid rehabiliteringskedjans dag 180 och dag 365 när vård eller rehabilitering har försenats till följd av effekter av pandemin. Detta undantag gäller t.o.m. den 31 december 2022. (prop. 2020/21:1 utg.omr. 10 s. 56–57). Covid-19 har lagts till i bilagan över smittsamma sjukdomar som kan ses som arbetsskada enligt socialförsäkringsbalken i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd. Ändringen trädde i kraft den 25 april 2020. En ytterligare

ändring av förordningen trädde i kraft den 19 april 2022 som innebär att alla som smittas av en samhällsfarlig sjukdom i sitt arbete omfattas av arbetsskadeförsäkringen, utan tidigare begränsning till vissa arbetsplatser och arbetsuppgifter.

Försäkringskassans slutredovisning av uppdraget att analysera och följa effekter som covid-19 har haft på sjukförsäkringen visar bl.a. att sjukförsäkringen under pandemin har haft stor betydelse för att ge ekonomisk trygghet för de grupper på arbetsmarknaden som inte har kunnat utföra förvärvsarbete hemifrån vid mildare symtom (S2020/06726). I sitt slutbetänkande Sverige under pandemin (SOU 2022:10) bedömer Coronakommissionen att regeringens åtgärder inom sjukförsäkringen har varit väl avvägda.

Utredaren ska

- analysera ändamålsenligheten, effektiviteten och kostnaderna för de tillfälliga åtgärderna som genomförts inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning under åren 2020–2022.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren samråda med Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Arbetsförmedlingen, Statskontoret och andra berörda myndigheter och i sammanhanget relevanta aktörer. En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska inrättas till stöd för utredarens arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2024.

(Socialdepartementet)