

Regeringens proposition

2011/12:113



Ett återinförande av begreppet normalt
förekommande arbete

Prop.
2011/12:113

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 mars 2012

Fredrik Reinfeldt

Ulf Kristersson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen, i enlighet med riksdagens tillkännagivande den 14 december 2011 (bet. 2011/12:SfU1, rskr. 2011/12:85), ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Riksdagens tillkännagivande	5
5	Bakgrund	6
5.1	Prop. 1994/95:147 Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension till gifta	6
5.2	Prop. 1996/97:28 Kriterier för rätt till sjukpenning och förtidspension.....	6
5.3	Socialförsäkringsutredningen (dir. 2004:129).....	8
5.4	Prop. 2007/08:136 En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete.....	8
5.5	Arbetsförmågeutredningen (dir. 2008:11).....	9
5.6	Uppdrag till Försäkringskassan att vidareutveckla metoder och instrument för bedömning av arbetsförmåga	10
6	Försäkringskassans rapport Arbetsmarknadsbegrepp och arbetsförmågebedömning	10
7	Regeringens överväganden.....	11
8	Ett återinförande av begreppet ”sådan förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden”	13
9	Ekonomiska konsekvenser.....	14
10	Författningskommentar.....	15
	Bilaga 1 Lagförslaget i promemorian Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete	16
	Bilaga 2 Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över promemorian Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete	17
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 15 mars 2012	18

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om
ändring i socialförsäkringsbalken.

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 48 § och 28 a kap. 8 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

48 §

Från och med den tidpunkt då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 180 dagar ska dessutom, om det inte finns särskilda skäl mot det eller det i annat fall kan anses oskäligt, beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom

1. förvärvsarbete på *den regul- 1. sådant förvärvsarbete som är
jära arbetsmarkanden i övrigt, normalt förekommande på arbets-*
eller *marknaden, eller*

2. annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Vid bedömningen tillämpas 47 § andra stycket.

28 a kap.

8 §¹

Vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt ska det beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom

1. förvärvsarbete på *den regul- 1. sådant förvärvsarbete som är
jära arbetsmarknaden, eller normalt förekommande på arbets-*
marknaden, eller

2. annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning ska göras i förhållande till ett heltidsarbete.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

2. De nya bestämmelserna tillämpas även på sjukperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. Bestämmelserna tillämpas dock första gången vid prövning av rätt till ersättning för dagar från och med ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2011:1513.

Den 1 juli 2011 beslutade riksdagen (bet. 2010/11:SfU11 och 2010/11:SfU12, rskr. 2010/11:325) att tillkännage som sin mening att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag som innebär att arbetsförmågan efter dag 180 i sjukperioden ska prövas mot arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller mot annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. I tillkännagivandet angavs att regeringen borde återkomma till riksdagen i sådan tid att ändringarna kunde träda i kraft senast den 1 januari 2012.

Med anledning av riksdagens skrivelse (rskr. 2010/11:325) gav regeringen den 20 oktober 2011 Försäkringskassan i uppdrag att, inom ramen för ett uppdrag som tidigare lämnats till Försäkringskassan den 15 juli 2010, även analysera vilken betydelse det skulle få att ändra begreppet reguljär arbetsmarknad till begreppet normalt förekommande arbete. Försäkringskassan fick också i uppdrag att belysa hur en sådan ändring skulle påverka de kravprofiler som utarbetas inom ramen för myndighetens tidigare givna uppdrag. Försäkringskassan skulle också pröva om en lagändring kan främja ambitionen att skapa ökad rättsäkerhet och legitimitet. Försäkringskassan skulle överväga om det finns andra begrepp än reguljär arbetsmarknad respektive normalt förekommande arbete som på ett bättre sätt skulle kunna tillgodose kraven på rättssäkra och legitima bedömningar av arbetsförmåga (S2010/5364/SF). Försäkringskassan har den 13 februari 2012 redovisat den del av uppdraget som lämnades till myndigheten efter riksdagens tillkännagivande den 1 juli 2011.

I en promemoria (S2012/1822/SF) som utarbetats av en arbetsgrupp i Socialdepartementet – Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete, lämnades förslag till ändringar i två paragrafer i socialförsäkringsbalken. Lagförslagen finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissinstansernas yttranden finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2012/1822/SF).

4 Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen beslutade den 14 december 2011 (rskr. 2011/12:85) att till regeringen överlämna socialförsäkringsutskottets betänkande 2011/12:SfU1. Av betänkandet framgår att utskottet hade föreslagit att riksdagen skulle tillkännage som sin mening att regeringen ska återkomma med lagförslag om förändrad arbetsförmågeprövning i enlighet med vad som begärdes i riksdagens beslut den 1 juli 2011 och att lagförslaget ska redovisas för riksdagen senast den 1 mars 2012. Som skäl för sitt ställningstagande anför socialförsäkringsutskottet (se sid 43):

”Den sjukförsäkring vi har i dag bygger på fasta tidsgränser. Inte minst då arbetsförmågan ska prövas i samband med att en person har haft sjukpenning i 180 dagar uppstår problem. Enligt utskottets mening är prövningen inte rättssäker och sker mot en i det närmaste fiktiv arbetsmarknad. Det är därför av rättsäkerhetsskäl nödvändigt att prövningen av arbetsför-

mågan efter 180 dagar med sjukpenning på normalnivån ändras till att ske utifrån det tidigare gällande begreppet normalt förekommande arbete. En sådan ändring skulle medföra en återgång till den formulering av arbetsmarknadsbegreppet som gällde före den 1 juli 2008.”

Prop. 2011/12:113

5 Bakgrund

Arbetsförmåga är ett av de mest centrala begreppen i sjukförsäkringen. Hur begreppet tillämpas avgör till stor del vem som ska vara berättigad till ersättning, dvs. hur vid sjukförsäkringen ska vara. Trots begreppets centrala natur har det knappast alls definierats.

Redan vid tillkomsten av lagen (1962:381) om allmän försäkring angavs att om sjukdomen var kortvarig skulle det beaktas om den försäkrade klarar sitt vanliga eller därmed jämförligt arbete. Vid sjukfall som inte kunde anses som kortvariga skulle således arbetsförmågan bedömas vidare än i förhållande till det vanliga arbetet. Det har således sedan länge funnits krav på att arbetsförmågeprövningen ska vidgas när ett sjukfall blir längre. Just denna vidare prövning har sedan varit i fokus för flera reformer sedan 1990-talet. Genomgående har ambitionen varit att försöka stärka sjukförsäkringens karaktär av omställningsförsäkring.

5.1 Prop. 1994/95:147 Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension till gifta

I denna proposition tydliggjorde regeringen att vid bedömning av i vilken utsträckning en sjukdom sätter ned arbetsförmågan ska det bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala eller liknande förhållanden. Förtydligandet gjordes då regeringen ansåg att det skett en glidning i synen på sjukdomsbegreppet hos patienter, sjukvårdspersonal och personer verksamma inom socialförsäkringsadministrationen.

Vidare föreslogs i propositionen att det skulle anges att om den försäkrade kunde antas återgå i sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjudit, skulle arbetsförmågebedömningen begränsas till att avse sådant arbete.

5.2 Prop. 1996/97:28 Kriterier för rätt till sjukpenning och förtidspension

Från och med den 1 januari 1997 förändrades kriterierna för rätten till sjukpenning och förtidspension. I propositionen 1996/97:28 återfinns förarbetena till de regler som gällde för prövning av sjukpenning före den 1 juli 2008.

Det övergripande syftet med förändringarna 1997 var att renodla sjukförsäkringen utifrån medicinska kriterier. I propositionen anförde den dåvarande regeringen bland annat följande, (se sid. 9 f.).

”Syftet med att bedöma arbetsförmågan mer renodlat utifrån medicinska kriterier är att utforma klarare regler som medverkar till att tydliggöra gränserna för vad som bör ersättas från socialförsäkringen. ...

... En renodling av försäkringssystemen är positiv också för att den ger möjlighet att hänvisa människor till de samhällsorgan som är bäst lämpade att ta sig an deras problem. Det är också viktigt att stärka arbetslinjen. I de fall det finns en partiell arbetsförmåga bör denna tas till vara. Om en försäkrad har svårigheter att ta till vara den arbetsförmåga han eller hon har kvar, sin sjukdom till trots, är detta i första hand ett arbetsmarknadsproblem.

Inom socialförsäkringen anses sedan länge en försäkrad ha arbetsförmåga när han eller hon, trots en sjukdom, har förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete. Regeringen delar utredningens uppfattning att denna definition av begreppet arbetsförmåga bör gälla även i fortsättningen.”

Den dåvarande regeringen betonade därmed att det inte är sjukdomen i sig som ger rätt till ersättning och att det i längden inte heller räcker med att vara arbetsoförmögen i relation till det arbete man har. För att ytterligare förtydliga detta föreslogs att arbetsförmågan skulle prövas enligt en steg-för-stegmodell i sju steg. I dessa steg anges hur prövningen av arbetsförmågan successivt vidgas från att inledningsvis endast avse om den försäkrade kan utföra sitt vanliga arbete eller annat arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder.

Från och med det femte steget skulle arbetsförmågan prövas vidare än mot sådana arbeten som finns hos en arbetsgivare där den försäkrade är anställd. Regeringen anförde i detta sammanhang bland annat följande, (se sid. 17 f.).

”Vad som kan anses vara ”normalt förekommande arbeten” påverkas av faktorer som inte är statiska. Med den övergripande benämningen ”normalt förekommande arbeten” kan tillämpningen anpassas till förändringarna på arbetsmarknaden utan att reglerna behöver ändras. Omfattningen och det förvärvsmässiga värdet av den trots sjukdomen bibehållna arbetsförmågan, är naturligtvis beroende av vilken sjukdom eller skada som drabbat den försäkrade. Den förvärvsförmåga som finns kvar trots sjukdomen kan behöva bedömas i förhållanden till arbeten som på en rad skilda sätt ställer fysiska eller psykiska krav. Av den anledningen är det inte heller möjligt att generellt ange vad som är att anse som ”normalt förekommande arbeten”.

Bedömningen i ett enskilt fall måste göras med utgångspunkt i den försäkrades sjukdom. Avgörande blir vilken sjukdom som föreligger och på vilket sätt denna sjukdom inskränker den försäkrades förmåga att utföra arbete. En fysisk sjukdom får andra konsekvenser än en psykisk sjukdom. Samma sjukdom kan också påverka olika personer på olika sätt. När en sjukdom och dess konsekvenser är fastställda bör tillämparen bedöma om den bibehållna arbetsförmågan kan utnyttjas av den försäkrade för att försörja sig själv genom ett förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Regeringen anser liksom utredningen att en bedömning som är vidare, dvs. omfattar mer än normalt förekommande arbeten, kan få konsekvenser som inte kan anses vara acceptabla. Om sjukdomen medför att den försäkrade enbart kan klara ett speciellt arbete som endast förekommer i mycket begränsad utsträckning kan det inte vara rimligt att bedöma hans eller hennes arbetsförmåga i förhållande till detta arbete med mindre än att han eller hon faktiskt erbjuds det.”

Trots förändringarna i syfte att renodla sjukförsäkringen fördubblades sjukfrånvaron åren efter 1997. Regeringen tillkallade en särskild utredare för att göra en genomlysning av socialförsäkringen. Utredningen, som tog namnet Socialförsäkringsutredningen, konstaterade i slutbetänkandet Mera försäkring och mera arbete (SOU 2006:86) att bakom utvecklingen att allt fler lämnat arbetslivet till följd av ohälsa låg en, enligt utredningen, mjuk sjukförsäkring. Andra faktorer än arbetsoförmåga till följd av sjukdom hade påverkat bedömningen och sjukfrånvaron hade varierat över tid på ett sätt som inte var motiverat av förändringar i hälsoläge eller åldersstruktur. Samtidigt hade alla typer av sjukfall blivit längre. Enligt utredningen var resultatet en ökad utslagning med allvarliga samhälls-ekonomiska och mänskliga konsekvenser som följd.

Att försäkringen var mjuk kom till uttryck på flera olika sätt; skillnader och glidningar i tillämpningen av lagar och regler, variationer i utnyttjandet över tid och i rummet och en allmän acceptans av att försäkringen fått en roll den inte var tänkt att spela. Utredningen menade att försäkringen inte fungerade som den skulle. De regionala skillnaderna var ett annat uttryck för den mjuka försäkringen. Utredningen menade att sjukförsäkringen hade tillåtits bli en parkeringsplats för problem den inte var avsedd för. Brist på arbete kunde enligt regelverket aldrig vara ett skäl för sjukskrivning. Ändå hade det lokala arbetsmarknadsläget på ett mycket kraftfullt sätt tillåtits slå igenom i sjuktalet.

Socialförsäkringsutredningen diskuterade även hur steg-för-steg modellen fungerade i praktiken. Bland annat konstaterades att det inte var reglerat hur lång tid som skulle passera innan Försäkringskassan skulle pröva om den försäkrade kunde utföra annat arbete hos samma arbetsgivare eller annat på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete.

Just prövningen mot normalt förekommande arbete var, enligt utredningen, central för att sjukförsäkringens idé skulle upprätthållas. Enligt utredningen föreföll det dock inte bara vara så att den prövningen ofta kom sent utan att det var högst tveksamt hur ofta den alls gjordes.

5.4 Prop. 2007/08:136 En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete

För att råda bot på de brister som bland andra Socialförsäkringsutredningen hade påvisat, föreslog regeringen att tidsgränser skulle anges för stegen i den s.k. steg-för-steg modellen. Den tid under vilken en försäkrad, som inte var arbetsoförmögen till följd av en allvarlig sjukdom, kunde få sjukpenning begränsades också. Dessutom ändrades det begrepp som används vid prövning av arbetsförmågan utöver arbeten hos arbetsgivare där den försäkrade är anställd. I stället för att bedöma om den försäkrade har förmåga att försörja sig genom ett på arbetsmarknaden "normalt förekommande arbete" skulle prövningen avse om den försäkrade kunde försörja sig genom arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

I skälen för sina förslag pekade regeringen på att det inte fanns någon närmare definition av vilka arbeten som är normalt förekommande och inte någon beskrivning av vilken förmåga en individ måste besitta för att klara ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete. Vidare ansåg regeringen att den renodling utifrån medicinska kriterier som eftersträvats genom 1997 års reform inte hade åstadkommit. Situationen på arbetsmarknaden hade tillmätts för stor betydelse, vilket hade visat sig bland annat genom mycket stora geografiska skillnader i ohälsotalet och att sjukfrånvaron varierat kraftigt över tid. Regeringen föreslog därför att det vid bedömningen av om den försäkrades arbetsförmåga fortfarande är nedsatt efter 180 dagar ska beaktas om den försäkrade har förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden. Bedömningen ska göras i förhållande till varje typ av arbete och det ska räcka att den försäkrade kan utföra något sådant arbete. Det kunde dock inte anses att en försäkrad kan försörja sig genom förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden om den försäkrade endast kan utföra arbeten som, även utifrån en nationell arbetsmarknad, är mycket udda och sällan förekommande. Regeringen noterade att det självfallet måste röra sig om en betydande funktionsnedsättning för att den försäkrade ska bedömas helt sakna arbetsförmåga. I begreppet den reguljära arbetsmarknaden angavs ingå även vissa subventionerade anställningar såsom nystartsjobb. Däremot skulle inte sådana subventionerade anställningar inbegripas som endast är tillgängliga för människor med funktionshinder såsom anställning med lönebidrag eller inom Samhall. Regeringen angav också att en försäkrad som – av medicinska skäl – endast kan försörja sig om en sådan anställning kan ordnas ska anses ha nedsatt arbetsförmåga till dess ett lämpligt arbete blir tillgängligt för den försäkrade.

5.5 Arbetsförmågutredningen (dir. 2008:11)

Då det blev allt mer uppenbart att det inte fanns gemensamma och tillräckligt välutvecklade metoder för att värdera arbetsförmåga tillsatte regeringen i januari 2008 Arbetsförmågutredningen. Denna fick i uppdrag att dels inventera befintliga metoder för att mäta funktionsnedsättning och arbetsförmåga, dels föreslå användbara sådana metoder. Dessutom skulle utredningen föreslå hur ett fördjupat arbete med att ta fram ett sådant metodstöd kunde genomföras.

Utredningen betonade i slutbetänkandet Gränslandet mellan sjukdom och arbete (SOU 2009:89) svårigheterna med att bedöma arbetsförmågan mot något annat än det egna arbetet. Utredningen ansåg, (se sid. 13), att

”Det är då inte längre fråga om att kunna eller inte kunna, utan om hur sannolikt det är att individen kommer att kunna försörja sig på den reguljära arbetsmarknaden och vilka krav på omställning och ansträngning som lagstiftaren har ansett ska gälla enligt försäkringsvillkoren.”

Arbetsförmågutredningen föreslog att medicinska förutsättningar för arbete skulle bli det begrepp som i sjukförsäkringen användes för den situation när sjukdomens aktivitetsbegränsningar skulle bedömas mot den reguljära arbetsmarknaden.

För att rättssäkert och enhetligt kunna bedöma medicinska förutsättningar för arbete föreslog utredningen att ett instrument skulle utvecklas som skulle beskriva vilka aktivitetsbegränsningar individen drabbats av och vilka gränser som skulle gälla för att en person inte skulle anses ha förutsättningar att försörja sig på den reguljära arbetsmarknaden.

5.6 Uppdrag till Försäkringskassan att vidareutveckla metoder och instrument för bedömning av arbetsförmåga

Regeringen gav den 15 juli 2010 Försäkringskassan i uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen och i samråd med Arbetsförmedlingen vidareutveckla metoder och instrument för bedömning av arbetsförmåga inom sjukförsäkringen. I uppdraget angavs också att Försäkringskassan ska samverka även med hälso- och sjukvården (S2010/5364/SF).

Enligt regeringen skulle uppdraget bedrivas på ett sådant sätt att de metoder och instrument som tas fram förankras brett. I uppdraget angavs även ingå att lämna förslag till hur metoderna och instrumenten ska förvaltas och vid behov uppdateras. Uppdraget ska slutredovisas den 14 januari 2013.

Med anledning av riksdagens skrivelse (rskr. 2010/11:325) gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att, inom ramen för det uppdrag som tidigare lämnats till Försäkringskassan den 15 juli 2010, även analysera vilken betydelse det skulle få att ändra begreppet reguljär arbetsmarknad till begreppet normalt förekommande arbete. Försäkringskassan fick också i uppdrag att belysa hur en sådan ändring skulle påverka de kravprofiler som utarbetas inom ramen för myndighetens tidigare givna uppdrag. Försäkringskassan skulle också pröva om en lagändring kan främja ambitionen att skapa ökad rättsäkerhet och legitimitet. Försäkringskassan skulle, enligt uppdraget, överväga om det finns andra begrepp än reguljär arbetsmarknad respektive normalt förekommande arbete som på ett bättre sätt skulle kunna tillgodose kraven på rättssäkra och legitima bedömningar av arbetsförmåga.

6 Försäkringskassans rapport Arbetsmarknadsbegrepp och arbetsförmågebedömning

Som svar på regeringens kompletterande uppdrag lämnade Försäkringskassan den 13 februari 2012 in rapporten *Arbetsmarknadsbegrepp och arbetsförmågebedömning* till Socialdepartementet.

Av rapporten framgår att Försäkringskassan anser att skillnaden mellan begreppen normalt förekommande och reguljär arbetsmarknad inte är stor och att införandet av det nya begreppet har haft begränsad betydelse. Förändringar i Försäkringskassans tillämpning bedöms i första hand ha med sjukförsäkringsreglernas nya tidsgränser att göra. Försäkringskassan anser därför att vilket av de två begreppen som används spelar mindre

roll för Försäkringskassans arbete med att vidareutveckla metoder och verktyg för bedömning av arbetsförmåga. Prop. 2011/12:113

Försäkringskassan konstaterar dock att det finns problem med båda dessa begrepp. Begreppen pekar inte tydligt på vad som ligger till grund för prövning av arbetsförmåga inom socialförsäkringen, dvs. att det är individens medicinska förutsättningar för arbete som bedöms. Det är, enligt Försäkringskassan, problematiskt att använda arbetsmarknadsbegrepp som missvisande leder tanken till faktiska och konkreta anställningar, i stället för till generella krav på medicinskt relaterade förmågor som olika typer av arbeten representerar.

Försäkringskassan föreslår med stöd av sin utredning att ett införande av ett nytt begrepp vid bedömning av arbetsförmåga, tillsammans med ett klargörande av innebörd, omfattning och användande av begreppet, bör övervägas. Den exakta ordalydelsen anges av Försäkringskassan vara grannlaga och tangerar politiska överväganden om sjukförsäkringens gränser.

I sin rapport lämnar Försäkringskassan också uppgifter om sitt utvecklingsarbete, (se sid 13).

”Inom ramen för uppdraget att vidareutveckla metoder för bedömning av arbetsförmåga har Försäkringskassan i samarbete med bl.a. Arbetsförmedlingen tagit fram ett referensmaterial som ska användas som vägledning vid beslut om sjukpenning. Materialet ger information om vilka krav (uttryckta i medicinska förutsättningar) som ”arbetsmarknaden” ställer. Referensmaterialet utgörs av kravprofiler för olika yrkesområden. De profiler som tagits fram uttrycker det aktuella yrkesområdets tolerans för begränsningar inom de förmågor som ingår. Beskrivningen omfattar i dagsläget de 40 vanligaste yrkesområden i SCB:s yrkesregister. Antalet anställda i dessa utgör drygt 80 procent av den svenska arbetskraften. Andelen kravprofiler (av möjliga sådana) kan antas vara betydligt högre, men Försäkringskassans ambition är trots det att utöka antalet beskrivningar så att det inte råder någon tvekan om att materialet täcker relevanta områden.”

Försäkringskassan förklarar att syftet är, (se sid. 14) att få

”ett referensmaterial som kan göra beslutsprocessen tydligare och enhetligare. Om det finns en beskrivning som handläggare kan hänvisa till vid beslut borde detta öka begripligheten i Försäkringskassans överväganden och beslutsformuleringar. Beskrivningen skall vara ett praktiskt, men begränsat, stöd i beslutsprocessen. Ansvarig handläggare kommer även fortsatt att få göra grannlaga värderingar och överväganden, men nu, förhoppningsvis, med möjlighet att relatera till ett nationellt referensmaterial. God rättsäkerhet förutsätter en spårbar och transparent regeltillämpning. Hit hör bl.a. möjlighet för individen att i efterhand få sin sak omprövad och att det då finns information och referenser som prövningen kan utgå ifrån.”

7 Regeringens överväganden

Allt sedan den moderna sjukförsäkringens tillkomst har utgångspunkten varit att det i längden inte är rimligt att en försäkrad ska kunna vara sjukskriven endast i förhållande till det vanliga arbetet eller till andra arbetsuppgifter hos den arbetsgivare där den försäkrade är anställd.

Från och med den 1 juli 2008 ska vid en prövning som är vidare än mot arbeten hos den vanliga arbetsgivaren beaktas om den försäkrade kan försörja sig genom arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Före den 1 juli 2008 skulle det i stället beaktas om den försäkrade kunde försörja sig genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Både begreppet normalt förekommande arbete och begreppet reguljära arbetsmarknaden tillkom som delar av ett försök att stärka sjukförsäkringens karaktär som omställningsförsäkring. Båda begreppen lider av problemet att de är svåra att tillämpa och att gränsen för rätten till ersättning kan vara svår att förstå.

I propositionen 1996/97:28 konstateras att det finns en stor variation på arbeten på arbetsmarknaden och att det därför inte går att närmare definiera de arbeten som arbetsförmågan ska bedömas i förhållande till, utan utgångspunkten måste i stället tas i den försäkrades sjukdom. Samma förhållanden gäller när prövningen ska göras mot den reguljära arbetsmarknaden.

Både vad gäller normalt förekommande arbete och den reguljära arbetsmarknaden saknas konkreta anvisningar om hur bedömningen av arbetsförmågan ska göras. Bristen på metoder för bedömning av funktionstillstånd och arbetsförmåga var bakgrunden till att regeringen tillsatte Arbetsförmågutredningen och sedan gav Försäkringskassan i uppdrag att tillsammans med Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen vidareutveckla metoder och instrument för arbetsförmågutredning.

Regeringen delar fortsatt riksdagens uppfattning att det är viktigt att stärka rättssäkerheten vid de många gånger svåra prövningar som görs inom sjukförsäkringen och att det begrepp som används, på ett så tydligt sätt som möjligt, måste spegla hur prövningen av arbetsförmåga ska göras.

Regeringen anser att en återgång till begreppet normalt förekommande arbete inte kan förväntas ge en mer likformig eller rättssäker tillämpning. Denna uppfattning bör ses mot bakgrund av att även det tidigare begreppet har kritiserats för att leda till en bedömning mot en fiktiv arbetsmarknad, dvs. det som riksdagen önskat förhindra.

Regeringen hör samman dock i denna proposition den uppfattning som en majoritet i riksdagen givit till känna och lämnar i avsnitt 8 därför förslag i enlighet med tillkännagivandet den 14 december 2011.

Återgången till en arbetsförmågeprövning som sker mot ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete bör dock, enligt regeringens mening, inte ses som en långsiktig lösning. Regeringen anser att det är mycket viktigt att ett helt nytt begrepp, som ger bättre förutsättningar för en mer rättssäker och likformig tillämpning, kan införas så snart det är möjligt. Det räcker dock inte att införa ett nytt begrepp som bättre anger hur bedömningarna ska göras inom sjukförsäkringen. Metoderna för bedömning av arbetsförmåga måste vidareutvecklas och göras mer enhetliga. Det är viktigt att den enskilde individen förstår vilka bedömningar som görs, på vilket sätt de ska göras och att metoderna även garanterar individen en delaktighet i processen.

Det utvecklingsarbete som Försäkringskassan bedriver tillsammans med Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen och med en i övrigt bred förankring är mycket lovande och regeringen avser att avvakta resultatet av detta arbete innan regeringen lämnar förslag till ett nytt begrepp då arbetsförmågan ska bedömas vidare än till arbeten hos en försäkrads vanliga arbetsgivare. Försäkringskassans uppdrag ska slutredovisas den 14 januari 2013. Innan ett nytt begrepp kan komma att föreslås, behöver det naturligtvis bli föremål för en bred remissbehandling.

8 Ett återinförande av begreppet ”sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden”

Regeringens förslag: Begreppet ”sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden” ska återinföras.

Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2012.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt regeringens förslag till återinförande av begreppet normalt förekommande arbete. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att det vore önskvärt om det nu aktuella lagstiftningsärendet hade innefattat åtminstone något förtydligande vad gäller frågan om hur begreppet ”normalt förekommande arbete” ska tolkas. *Försäkringskassan* anser att om regeringens uppfattning är att tolkningen av det återinförda begreppet endast ska göras utifrån tidigare förarbetsuttalanden och utvecklad praxis bör detta framgå av författningskommentaren. *Socialstyrelsen* anser att det är viktigt att ett nytt begrepp, som ger bättre förutsättningar för mer rättssäkra och likformiga bedömningar av arbetsförmåga, övervägs. *Arbetsförmedlingen* instämmer i arbetsgruppens förslag om att det oavsett begrepp är de medicinska förutsättningarna för arbete som i sjukförsäkringen ska värderas i förhållande till arbetskrav på en nationell arbetsmarknad. *Inspektionen för socialförsäkringen* anser att det bör förtydligas att förslaget även berör arbetslösa och i dessa fall från första ersättningsdagen. *Handikappförbunden* och *LO-TCO Rättsskydd AB* har betänkligheter avseende promemorians överväganden. Enligt deras uppfattning har begreppen normalt förekommande arbete och den reguljära arbetsmarknaden inneburit en stor skillnad i praktiken vid bedömningen av rätten till sjukpenning.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår, i enlighet med riksdagens tillkännagivande, att det tidigare gällande begreppet ”sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden” återinförs och ersätter begreppet ”förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden”. *Förvaltningsrätten i Malmö* m.fl. remissinstanser anser att det behövs ett tydliggörande av hur det föreslagna återinförda begreppet ska tolkas.

Riksdagen har i sitt tillkännagivande begärt att regeringen lämnar förslag i enlighet med den lydelse av begreppet som gällde före den 1 juli

2008. Det begrepp som nu föreslås bli återinfört har således redan tillämpats. Tidigare förarbeten och utvecklad praxis i förhållande till det nu återinförda begreppet bör således, enligt regeringens bedömning, alltså vara vägledande för tolkningen av detsamma.

Som *Inspektionen för socialförsäkringen* har noterat får återinförandet av det tidigare begreppet betydelse redan från och med den första ersättningsdagen i sjukperioden om den försäkrade är arbetslös.

Den 1 januari 2012 trädde nya bestämmelser i kraft rörande sjukpenning för försäkrade som enligt vissa övergångsbestämmelser får eller tidigare har fått den numera upphävda förmånen tidsbegränsad sjukersättning. Enligt de aktuella bestämmelserna har sådana försäkrade rätt till förmånen sjukpenning i särskilda fall under vissa förutsättningar. Regeringen anser att även i förhållande till försäkrade som kan få sjukpenning i särskilda fall bör arbetsförmågeprövningen göras mot sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Regeringen föreslår att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2012.

De nya bestämmelserna föreslås tillämpas även på sjukperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. Bestämmelserna föreslås dock tillämpas första gången vid prövning av rätt till ersättning för dagar från och med ikraftträdandet, dvs. från och med den 1 juli 2012.

9 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen bedömer att ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete på kort sikt kan leda till något fler långa sjukskrivningsfall. Med hänsyn till att Försäkringskassan bedömt att det inte finns någon betydande skillnad mellan begreppen den reguljära arbetsmarknaden och normalt förekommande arbete torde de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i denna proposition under 2012 bli relativt begränsade. Osäkerheten om de ekonomiska konsekvenserna är dock stor, särskilt på lite längre sikt. Det finns enligt Försäkringskassan en viss skillnad mellan begreppen, vilket beroende på Försäkringskassans tillämpning och vidareutvecklad rättspraxis på sikt skulle kunna leda till ökad sjukfrånvaro om återgången permanentades. LO-TCO Rättsskydd AB och Handikappförbunden har ansett att skillnaderna mellan begreppen är betydligt större än vad Försäkringskassan bedömt. Regeringen avser att återkomma i höstens budgetproposition med en bedömning av de finansiella konsekvenserna. Regeringen kommer även i fortsättningen att följa upp konsekvenserna av denna lagändring utifrån effekter för de enskilda och kostnaderna för sjukfrånvaron.

27 kap.**48 §**

En ändring görs i *första stycket första punkten*. Den nya lydelsen innebär ett återinförande av det begrepp som gällde före den 1 juli 2008. Bedömningen av arbetsförmågens nedsättning ska, enligt den nya lydelsen, göras i förhållande till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

28 a kap.**8 §**

En ändring görs i *första stycket första punkten*. Ändringen innebär att i förhållande till försäkrade som har rätt till sjukpenning i särskilda fall, ska bedömningen av arbetsförmågens nedsättning göras i förhållande till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2012. Enligt övergångsbestämmelserna ska de nya bestämmelserna tillämpas även på sjukperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. Bestämmelserna ska dock tillämpas första gången vid prövning av rätt till ersättning för dagar från och med ikraftträdandet.

Bilaga 1

Lagförslaget i promemorian Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete

Prop. 2011/12:113

Bilaga 1

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 48 § och 28 a kap. 8 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

48 §

Från och med den tidpunkt då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 180 dagar ska dessutom, om det inte finns särskilda skäl mot det eller det i annat fall kan anses oskäligt, beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom

1. förvärvsarbete på *den* 1. *sådant förvärvsarbete som är reguljära arbetsmarkanden i normalt förekommande på arbets-*
övrigt, eller marknaden, eller

2. annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Vid bedömningen tillämpas 47 § andra stycket.

28 a kap.

8 §¹

Vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt ska det beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom

1. förvärvsarbete på *den* 1. *sådant förvärvsarbete som är reguljära arbetsmarknaden, eller normalt förekommande på arbets-*
marknaden, eller

2. annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning ska göras i förhållande till ett heltidsarbete.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

2. De nya bestämmelserna tillämpas även på sjukperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. Bestämmelserna tillämpas dock första gången vid prövning av rätt till ersättning för dagar från och med ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2011:1513.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande
över promemorian Ett återinförande av begreppet
normalt förekommande arbete

Efter remiss har yttranden kommit in över promemorian från Kammar-rätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Malmö, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för socialförsäkringen och Handikappförbunden (HSO).

Utöver dessa har även yttranden inkommit från Fackförbundet ST, LO-TCO Rättsskydd AB och Tjänstemännens centralorganisation.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf

Föredragande: statsrådet Kristersson

Regeringen beslutar proposition Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete