



Betänkandet - En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26)

Remiss från Socialdepartementet
Remisstid den 1 juli 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Alexander Ojanne

Sammanfattning av ärendet

I betänkandet En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26) från Socialdepartementet presenteras resultat och överväganden från utvärderingar av reformer som infördes i sjukförsäkringen 2021 och 2022. I utredningen konstateras att flera av reformerna inte har uppnått avsett syfte. Återgången i arbete har minskat och det noteras att ingenting tyder på att reformerna har haft några effekter för individernas hälsa. De förslag som framförs i utredningen innebär till stor del en återgång till det regelverk som gällde innan reformernas genomförande. Den reform som i utredningen anses bör behållas avser sjukersättning för äldre.

Socialdepartementet har remitterat betänkandet till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Förslaget är att förändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, äldrenämnden, Norra innerstadens stadsdelsnämnd och Skärholmens stadsdelsnämnd. Skärholmens stadsdelsnämnd har inte inkommit med svar.

Äldreförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret bedömer att utredningens förslag om striktare regler för sjukpenning kommer leda till ett ökat behov av ekonomiskt bistånd och insatser för målgruppen.

Arbetsmarknadsnämnden avstår att svara på remissen eftersom den berör nämnden i ringa utsträckning.

Socialnämnden anser att striktare regler för sjukpenning och minskad möjlighet till långa sjukskrivningar kan innebära att personer behöver söka sig till socialtjänsten för ekonomiskt bistånd

Äldreförvaltningen instämmer i utredningens förslag att de särskilda äldrereglerna för sjukersättningen ska behållas. Äldreförvaltningen instämmer inte med utredningens förslag att de särskilda äldrereglerna för sjukpenningen ska tas bort.

Norra innerstadens stadsdelsnämnd ser en risk i att de striktare regler som föreslås i betänkandet kan leda till att medarbetare går tillbaka i tjänst utan att egentligen ha arbetsförmåga i ordinarie arbete.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Välfärd skapar trygghet. Därför är vår generella välfärd grunden för ett starkt samhälle. Det bygger på en gemensam grundtanke om att alla ger efter förmåga och får efter behov. Vi betalar när vi är friska och får tillbaka när vi är sjuka. Syftet med våra gemensamma socialförsäkringssystem är att ge trygghet när livet förändras.

Jag gör bedömningen att utredningens förslag leder till konsekvenser för människor och för socialtjänsten. Genom försämrade regler för sjukpenning och minskad möjlighet till långa sjukskrivningar kan personer som i dagsläget klarar sig med sjukpenning behöva söka sig till socialtjänsten för ekonomiskt bistånd när de inte längre har rätt till sjukpenning. Sannolikt kommer det krävas medel och resurser för att hantera ett ökat behov av ekonomiskt bistånd och insatser för målgruppen. Den kostnad hos Försäkringskassan som minskar riskerar att istället omfördelas till socialtjänsten och det blir ytterst viktigt att diskussion förs om nationell finansiering om förslaget skulle godkännas.

Förslaget om att slopa äldrereglerna inom sjukpenning kan leda till att fler äldre med problem efter långa yrkesliv inom tunga yrken får avslag på sjukpenning och istället hänvisas till socialtjänsten. Även här riskeras en kostnadsförflyttning och finansieringen behöver hanteras nationellt.

Sammantaget ställer jag mig kritiskt till de förslag som lyfts fram i betänkandet. En förändring är en återgång till ett mer otryggt system med risk för att människor förlorar sin trygghet. Vidare är detta ännu ett exempel på där staten riskerar att flytta över än mer kostnader på kommunerna.

Stockholm den 12 juni 2024

Alexander Ojanne

Bilaga

Remiss - Betänkandet - En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26), dnr KS 2024/482-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation av borgarråden Christofer Fjellner, Dennis Wedin (båda M) och borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att delvis avslå föredragande borgarråds förslag till beslut
2. Att därutöver anföra

Samhällets utgifter för sjukfrånvaron är höga. Kostnaderna för sjukfrånvaro och rehabilitering uppgick till 32 miljarder kronor år 2014 och 2020 beräknades de ligga runt 37,8 miljarder kronor. Sjukdom och långvarig sjukskrivning kan också vara förenat med ett stort mänskligt lidande. För oss är det självklart att samhällets insatser ska inriktas på att förebygga sjukskrivningar och hjälpa människor tillbaka till arbetslivet. Den som är sjuk eller skadad och inte kan arbeta ska självklart ha rätt till ersättning, vård och rehabilitering. Den som har eller får tillbaka sin arbetsförmåga måste alltid få stöd och hjälp att komma tillbaka i arbete. Det är viktigt att lagstiftningen och sjukförsäkringssystemet är ändamålsenlig men det är också angeläget att förutsättningarna finns för individen att återigen bygga upp sin närvaro i arbetslivet efter en tids sjukdom.

Kommunstyrelsen

Reservation av Christofer Fjellner, Annika Friberg, Jonas Nilsson (alla M) och Jan Jönsson (L) som är likalydande med Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Utifrån direktiv och tilläggsdirektiv sammantaget fick utredningen i uppdrag att göra följande:

1. analysera om den ekonomiska tryggheten för individer som har eller har fått sjukpenning ökat till följd av beslutade lagändringar,
2. analysera hur förändringarna i sjukförsäkringens regelverk har påverkat individernas möjligheter till medicinsk och arbetslivsinriktad rehabilitering,
3. 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,
4. analysera om sjukfallen inte avslutas så som är avsett utan blir omotiverat långa eller att det uppstår andra negativa konsekvenser för samhället eller individen,
5. analysera Försäkringskassans arbete med att höja kvaliteten i handläggningen av sjukpenningärenden,
6. beräkna försäkringskostnaderna av de genomförda lagändringarna,
7. bedöma effektiviteten och ändamålsenligheten i de genomförda lagändringarna samt bedöma lagändringarnas konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten, detta med utgångspunkt i genomförda analyser,
8. lämna nödvändiga författningsförslag om utvärderingen visar att sjukfallen inte avslutas så som är avsett utan blir omotiverat långa eller att det uppstår andra negativa konsekvenser för samhället eller individen.

Utredningen konstaterar att de reformer som utvärderats i utredningen i mångt och mycket misslyckats

med sina intentioner. Reformerna har lett till längre sjukskrivningar, lägre återgång i arbete och minskade arbetsinkomster. Utredningen menar att reformerna har urholkat viktiga principer i sjukförsäkringen om att sjukförsäkringen dels är en inkomstbortfallsförsäkring i händelse av arbetsoförmåga till följd av sjukdom, dels en omställningsförsäkring som ställer krav på omställning för den som inte kan återgå till sin tidigare arbetsgivare. Utgångspunkten för utredningens förslag är att återupprätta nämnda principer i sjukförsäkringen. Lagförslagen innebär i stora drag en återgång till det regelverk som gällde innan reformernas genomförande. Utredningen menar att detta kommer att leda till attmänniskors arbetsförmåga bättre tas tillvara och att omotiverat långa sjukskrivningar i högre grad kan undvikas.

Utredningen föreslår följande:

- Undantaget övervägande skäl ska tas bort som grund för beviljande av sjukpenning efter dag 180 i rehabiliteringskedjan.

Motivet bakom införandet av övervägande skäl var att åstadkomma en mer flexibel rehabiliteringskedja och därigenom ge de sjukskrivna större möjligheter att återgå i arbete hos den egna arbetsgivaren. Borttagandet av övervägande skäl förtydligar kravet på omställning i sjukskrivningsprocessen som i kombination med en återgång till de tidigare reglerna vid dag 180 i rehabiliteringskedjan (se nedan förslag), kommer kunna leda till att långa sjukskrivningar i högre grad kan undvikas och att fler kan återgå i arbete snabbare.

- En återgång till den lydelse av begreppet särskilda skäl som gällde före den 15 mars 2021 vid bedömningen av arbetsförmåga efter dag 180 i rehabiliteringskedjan. Det ska inte vara möjligt att tillämpa särskilda skäl efter dag 365 i rehabiliteringskedjan.

Utredningen konstaterar att de nya reglerna vid 180 dagar i rehabiliteringskedjan har haft negativa effekter på arbetsåtergången och inga påvisbara gynnsamma effekter på hälsan. Utredningen föreslår därför en återgång till den lydelse av begreppet särskilda skäl som gällde tidigare då det krävdes en tydlig prognos utfärdad av hälso- och sjukvården och att bedömningen var välgrundad.

- Vid bedömningen av den försäkrades rätt till sjukpenning efter dag 180 i rehabiliteringskedjan ska det endast beaktas om den försäkrade har förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Syftet med att i prövningen mot normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden ange en eller flera yrkesgrupper inom vilken den försäkrade bedöms ha arbetsförmåga, var att öka förståelsen för Försäkringskassans beslut som är negativa för den försäkrade. Omprövningsstatistik ger emellertid inget stöd för att så har blivit fallet. Utredningen föreslår därför att begreppet angiven yrkesgrupp stryks ur lagtexten. Det gäller såväl för sjukpenning som för sjukpenning i särskilda fall. Utredningen ser positivt på att prövningen av arbetsförmåga sker mot sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och med en så hög grad av konkretion som möjligt.

- De särskilda äldrereglerna i sjukpenningförsäkringen ska tas bort.

De så kallade äldrereglerna inom sjukpenningen innebär att försäkrade som har ett förvärvsarbete och som uppnått en ålder som medger rätten att ta ut inkomstgrundad ålderspension, undantas från regeln om att arbetsförmågan ska prövas mot ett normalt förekommande arbete efter 180 dagars sjukskrivning. Utredningen anser att regeln bör tas bort och anför bland annat att målet med reformen bara delvis förefaller ha uppnåtts. Sjukperioderna bland äldre har visserligen blivit längre och användningen av sjukpenning gått upp, dock tyder det mesta på att detta främst är ett resultat av minskade arbetsinkomster snarare än minskade pensionsrelaterade inkomster. Utredningen instämmer i att den samhällsekonomiska nyttan av omställning bland

äldre är mer osäker, men menar samtidigt att det är för gruppen utslitna efter ett långt arbetsliv inom ett fysiskt krävande yrke, som omställning är nödvändigt och kan göra nytta. Utredningen menar att undantaget dels leder till att arbetsförmågan bland äldre inte till fullo tas tillvara, dels bryter mot principen att sjukpenning endast ska utgå i händelse av arbetsförmåga till följd av sjukdom.

- Bestämmelserna som avser sjukersättning för äldre bör behållas. Utvecklingen av antalet nybeviljanden samt hur regelverket används och efterlevs bör följas noggrant framöver.

Sedan äldrereglerna inom sjukersättningen infördes har antalet beviljande av sjukersättningar bland äldre ökat kraftigt. Utvecklingen är väntad eftersom kraven för rätt till sjukersättning för försäkrade som är 61 år och äldre (2023) sänkts. Utredningen anser att reformen är motiverad i så måtto att tidigare forskning visat att de tidigare reglerna sannolikt var alltför strikta. Därutöver finner utredningen ingenting som tyder på att arbetsutbudet bland äldre påverkats negativt som en konsekvens av nuvarande bestämmelser.

Förslaget är att förändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, äldrenämnden, Norra innerstadens stadsdelsnämnd och Skärholmens stadsdelsnämnd. Skärholmens stadsdelsnämnd har inte inkommit med svar.

Äldreförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 maj 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret välkomnar att analys och utredning av reformernas effekter har gjorts men ser att föreslagna åtgärder kan få negativa konsekvenser för såväl den enskilde som för kommunen.

Staden har under en längre tid framgångsrikt arbetat med att minska behovet av ekonomiskt bistånd. Stadsledningskontoret bedömer att utredningens förslag om striktare regler för sjukpenning kommer leda till ett ökat behov av ekonomiskt bistånd och insatser för målgruppen. Vidare är risken för en kostnadsförflyttning från nationell till kommunal nivå påtaglig då Försäkringskassans minskade kostnader sannolikt överförs till kommunens socialtjänst. Förslaget om att slopa äldrereglerna inom sjukpenning kan leda till att fler äldre med fysiska och psykiska svårigheter efter långa yrkesliv får avslag på sjukpenning och istället hänvisas till socialtjänsten. Även här riskeras en kostnadsförflyttning.

Stadsledningskontoret är bekymrade över riskerna av kostnadsförflytningen om förslaget skulle godkännas och vill understryka vikten av att finansiering behöver hanteras nationellt i enlighet med finansieringsprincipen.

Utredaren konstaterar att majoriteten av de sjukskrivna är kvinnor och bedömer att föreslagen förändring skulle innebära en högre inkomst för berörda kvinnor. Stadsledningskontoret saknar här särskilt en analys av de kvinnor som inte har en arbetsgivare att återgå till. Vidare saknar stadsledningskontoret konsekvensanalys ur ett barnrättsperspektiv. Kvinnor är de som i störst utsträckning lever i ensamhushåll med barn och med de föreslagna förändringarna bedömer stadsledningskontoret att andelen barn som ingår i ett hushåll som uppbär ekonomiskt bistånd riskerar att öka. Ur ett arbetsrättsperspektiv kommer förslagen kräva att alla parter som behöver samverka i processen för den försäkrades återgång i ordinarie arbete eller omställning till annat arbete vara rustade på ett bättre sätt. Ansvar mellan alla parter måste tydliggöras för en konstruktiv samverkan.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till att reglerna för sjukersättningen inte är aktuella att förändra.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att betänkandet *En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26)* anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämndens ordförande beslutade den 2 maj 2024 följande.

1. Arbetsmarknadsnämndens ordförande beslutar, på arbetsmarknadsnämndens vägnar enligt delegation, ärendegrupp 1.42, att arbetsmarknadsnämnden avstår från att besvara remiss av Betänkandet - En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26), KS 2024/482.
2. Beslutet anmäls till arbetsmarknadsnämnden.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 21 maj 2024 följande.

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Särskilt uttalande av Yvonne Fernell-Ingelström m.fl. (M) och Jan Jönsson (L), se Reservationer m.m.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 19 april 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen gör bedömningen att utredningens förslag leder till konsekvenser för socialtjänsten. Genom striktare regler för sjukpenning och minskad möjlighet till långa sjukskrivningar kan personer som i dagsläget klarar sig med sjukpenning

behöva söka sig till socialtjänsten för ekonomiskt bistånd när de inte längre har rätt till sjukpenning. Sannolikt kommer det krävas medel och resurser för att hantera ett ökat behov av ekonomiskt bistånd och insatser för målgruppen. Den kostnad hos Försäkringskassan som minskar riskerar att istället omfördelas till socialtjänsten och det blir ytterst viktigt att diskussion förs om nationell finansiering om förslaget skulle godkännas. Förslaget om att slopa äldrereglerna inom sjukpenning kan leda till att fler äldre med problem efter långa yrkesliv inom tunga yrken får avslag på sjukpenning och istället hänvisas till socialtjänsten. Även här riskeras en kostnadsflyttning och finansieringen behöver hanteras nationellt.

För att undvika att personer får behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning efter avslutad sjukpenning kommer ett stort ansvar behöva ligga på Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen att få sjukskrivna personer in i arbete under tiden personen uppbär sjukpenning. För de personer som under en lång tid haft ersättning genom Försäkringskassan kommer en högre grad av varierade och anpassade insatser inom Arbetsförmedlingen behövas vid omställningen till de ändrade reglerna. Ansvaret mellan socialtjänst, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kommer behöva tydliggöras för en konstruktiv samverkan.

Överlag så lyfts inte målgruppen som saknar arbetsgivare nämnvärt i utredningen och det saknas resonemang om hur det blir för den som är arbetslös och sjuk, som även är de som idag ofta hamnar mellan stolarna och inte får den rehabilitering och de samordnade insatser som behövs. Det är främst den målgruppen som socialtjänsten möter i dagsläget inom ekonomiskt bistånd. Här hade det varit önskvärt med mer information.

I samtal med chefer på stadsdelsförvaltningarna framkommer information om att det är fler som beviljas sjukersättning nu jämfört med tidigare, information som styrks i Stockholms stads socialtjänstrapport, även om det ska tilläggas att det fortsättningsvis är få individer. Förvaltningen är positiv till att reglerna kring sjukersättning inte är uppe för förslag att ändra.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar till kommunstyrelsen.

Äldreförvaltningen

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 14 maj 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Äldreförvaltningen instämmer i utredningens förslag att de särskilda äldrereglerna för sjukersättningen ska behållas.

Äldreförvaltningen instämmer inte med utredningens förslag att de särskilda äldrereglerna för sjukpenningen ska tas bort med följande motiveringar:

- Det är viktigt att säkerställa att äldre inte behöver ta ut ålderspension i förtid då det skulle medföra stora konsekvenser för den enskilda och för samhället i övrigt med en livslång lägre pension.
- Den korta uppföljningstiden sedan reformen infördes begränsar utvärderingens innehåll och resultat. Äldreförvaltningen kan inte se att underlaget är tillräckligt för att motivera att reform gällande sjukpenningförsäkringen ska tas bort.
- Det kan inte ses som rimligt att sent i livet behöva byta yrkesbana och att konkurrera med yngre på en mättad arbetsmarknad. Om regeln tas bort skulle det kunna innebära att människor tvingas ta ut ålderspension i förtid vilket motverkar syftet med reformens införande.

Norra innerstadens stadsdelsnämnd

Norra innerstadens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 15 maj 2024 följande.

Norra innerstadens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Norra innerstadens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 25 april 2024 har i huvudsak följande lydelse.

I de kontakter som förvaltningen har med invånare inom enheten för ekonomiskt bistånd och arbete, är det få personer som har en arbetsgivare. De gånger en person har det, uppmanar förvaltningen tidigt till samverkan med berörda parter för att möjliggöra rätt till sjukförsäkring, och om möjlighet till återgång till arbete på sikt.

Som arbetsgivare har förvaltningen ansvar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för medarbetarna. Förvaltningen ser en risk i att de striktare regler som föreslås i betänkandet kan leda till att medarbetare går tillbaka i tjänst utan att egentligen ha arbetsförmåga i ordinarie arbete. Detta främst som en konsekvens av att inkomsten hotas. Arbetsgivaren är skyldig att i möjligaste mån anpassa arbetet, vilket också görs i hög grad, men det får inte innebära en ökad belastning på övriga medarbetare eller påverka verksamheten.

Majoriteten av de sjukskrivna är kvinnor, och i kommunerna är det fler kvinnor än män som arbetar, vilket kan innebära en större påverkan för kommuner och motsvarande organisationer jämfört med organisationer där flertalet medarbetare är män.

Förvaltningen ser att det fortsättningsvis kommer att krävas ett tidigt och effektivt rehabiliteringsarbete som arbetsgivare. För att lyckas med det ser förvaltningen att det kommer att behövas fortsatta kompetensutvecklingsinsatser och stöd till chefer inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Det kan medföra behov av ökade resurser. Även samverkan med företagshälsovården kommer att vara en viktig del i arbetet framöver.

Vidare ser förvaltningen att samverkan med Försäkringskassan kommer att bli allt viktigare, där Försäkringskassans tillgänglighet och samordningsansvar är centrala delar som behöver fungera väl.

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Reservationer m.m.

Socialnämnden

Särskilt uttalande av Yvonne Fernell-Ingelström m.fl. (M) och Jan Jönsson (L)

Samhällets utgifter för sjukfrånvaron är höga. Kostnaderna för sjukfrånvaro och rehabilitering uppgick till 32 miljarder kronor år 2014 och 2020 beräknades de ligga runt 37,8 miljarder kronor. Sjukdom och långvarig sjukskrivning kan också vara förenat med ett stort mänskligt lidande. För oss moderater är det självklart att samhällets insatser ska inriktas på att förebygga sjukskrivningar och hjälpa människor tillbaka till arbetslivet. Den som är sjuk eller skadad och inte kan arbeta ska självklart ha rätt till ersättning, vård och rehabilitering. Den som har eller får tillbaka sin arbetsförmåga måste alltid få stöd och hjälp att komma tillbaka i arbete. Det är viktigt att lagstiftningen och sjukförsäkringssystemet är ändamålsenlig men det är också angeläget att förutsättningarna finns för individen att återigen bygga upp sin närvaro i arbetslivet efter en tids sjukdom.