

Handläggare
Lisa Pollack
Telefon: 08-50824040

Till
Kommunstyrelsen

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022

Svar på remiss genom kontorsyttrande

Sammanfattning

Förvaltningen ombeds yttra sig om betänkandet *En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26)*.

I utredningen utvärderas resultatet av en rad förändringar som infördes i sjukförsäkringens regelverk som samtliga innebar möjlighet till mer generösa bedömningar avseende den försäkrades rätt till fortsatt sjukpenning alternativt rätt till sjukersättning. Utredningen visar att dessa förändringar inte gett något tydligt positivt resultat och utredaren föreslår i stort en återgång till tidigare lagstiftning. Förvaltningen motsätter sig stora delar av utredningens förslag. Mer restriktiva regler gällande rätten till sjukpenning riskerar att få negativ påverkan både för förvaltningsområdets invånare och för förvaltningen som arbetsgivare. För att få till en god omställning för långtidssjuka som inte kan återgå i ordinarie arbete krävs en bättre samverkan mellan vård, försäkringskassa, arbetsgivare och arbetsförmedling. Innan förutsättningar för detta är på plats bör inte sjukförsäkringens regler ändras.

Förvaltningen ser en risk att kostnader för försäkrade som får indragen sjukpenning i stället riskerar att flyttas till kommunens försörjningsstöd.

Förvaltningen ser dock positivt på den vidare utredning som föreslås avseende harmonisering av arbetsmarknadsbegreppet vid bedömning av sjukpenning respektive sjukersättning för att undvika en inlåsning i sjukpenningersättning.

Bakgrund

Den 17 april 2024 inkom en remiss till förvaltningen från kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens meddelar att yttrandet ska vara dem tillhanda senast den 14 maj 2024. Remissen har även skickats till Stadsledningskontoret, Socialnämnden, Arbetsmarknadsnämnden, Äldrenämnden, samt Norra innerstadens stadsdelsnämnd.

Ärendet

Utredningen

Ärendet rör betänkandet En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26). Regeringen beslutade 2022 om att tillsätta en särskild utredare i syfte att utvärdera de förändringar i sjukförsäkringens regelverk som har genomförts under 2021 och 2022.

Utredaren skulle bland annat

- 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
- analysera ändamålsenligheten, effektiviteten och kostnaderna för de tillfälliga åtgärderna till följd av covid-19
- beräkna försäkringskostnaderna av de genomförda lagändringarna

Den 9 februari 2023 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till utredningen benämnd Sjukförsäkringen i förändring – en utvärdering (S 2022:07) som specificerar att analys av tillfälliga åtgärder under covid-19 ska göras i mån av tid, att bedömningar av om de försäkrades förståelse för gällande regelverk har ökat eller om sjukförsäkringens legitimitet har stärkts, inte längre ska göras, och att analyser av Försäkringskassans arbete med att höja kvaliteten i handläggningen av sjukpenningärenden tvärtom får göras.

De förändringar som utredaren har granskat är dels mer generösa möjligheter att fortsatt bedöma den försäkrades rätt till sjukpenning gentemot arbetsförmåga i det ordinarie arbetet även efter 180 dagars sjukskrivning, i stället för att efter 180 dagars sjukskrivning pröva den försäkrades arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden.

Utredaren har även granskat särskilda ”äldre regler” där försäkrade som uppnått en ålder där man har rätt att uppbära ålderspension inte prövas mot normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden utan endast arbeten man har arbetet med de senaste 15 åren, samt en mer generös bedömning kring rätten till sjukersättning för försäkrade inom den åldersgruppen.

Likaså granskas en förändring som innebär en definition av behovsanställda som medför att behovsanställda inte hanteras som arbetslösa och därmed prövas deras arbetsförmåga inte mot normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden redan från dag 1 utan först dag 90.

Även en mer generös bedömning av rätten att fördela ut en deltidssjukskrivning som inte kräver en jämn reduktion av arbetstiden under veckan samt ett förtydligande om vilka yrken den försäkrade anses arbetsför inom vid avslag granskas i utredningen. I betänkandet presenteras analyser av effekterna i en rad avseenden kopplade till individens användning av sjukförsäkringen, arbetsutbud och ekonomiska situation.

Utredningen konstaterar att de utvärderade reformernas intentioner, i relativt låg grad har uppfyllts. De ser att de minskade kraven på omställning har gjort att sjukskrivningarna blivit längre och arbetsåtergången lägre. Vidare har reformer som syftat till att göra sjukförsäkringen mer flexibel vid partiell sjukfrånvaro och mer generös för behovsanställda, gjort försäkringen mindre förutsägbar och mer sårbar för överutnyttjande. Sammantaget ser utredningen 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.

Utredningens förslag

Utredningens förslag är att återupprätta de principer i sjukförsäkringen som gällde innan reformerna. Lagförslagen som presenteras innebär i stora drag en återgång till det regelverk som gällde innan reformernas genomförande. Undantaget är

bestämmelserna som avser sjukersättning för äldre som utredaren anser bör behållas.

Utredningen diskuterar också förslag som de ser ytterligare skulle kunna stärka drivkrafterna för aktörerna i sjukskrivningsprocessen:

- **Harmoniserat arbetsmarknadsbegrepp**
Med undantag för äldre försäkrade prövas arbetsförmågan inom sjukpenningen mot ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete, medan man inom sjukersättningen därutöver inkluderar subventionerade och skyddade anställningsformer. Diskrepansen skapar en inlåsning i sjukpenning bland försäkrade som bedöms ha tillräckligt nedsatt arbetsförmåga för att ha rätt till sjukpenning men inte för att ha rätt till sjukersättning.
- **Förstärkt arbetsgivaransvar**
Öka de ekonomiska incitamenten för arbetsgivare att arbeta för en återgång i arbetet genom att bära en del av den ekonomiska kostnaden under hela sjukskrivningsperioden.
- **Starkare incitament för hälso- och sjukvården i sjukskrivningsprocessen**
Utredningen konstaterar att det i dag saknas tydliga drivkrafter för vårdgivare att agera i enlighet med sjukförsäkringens syfte. Exempelvis saknar Försäkringskassan möjligheten att sanktionera läkare som systematiskt missbrukar sin möjlighet att utfärda läkarintyg. Inga systematiska uppföljningar genomförs heller av olika vårdgivares läkarintygsskrivande. Utredningen anser därför att det finns skäl att närmare utreda hur incitamentsstrukturen för hälso- och sjukvården i sjukskrivningsprocessen kan stärkas.
- **En borte tidsgräns för rätt till sjukpenning**
Utredningen anser att det bör finnas en borte tidsgräns för uppbärande av sjukpenning. En sådan skulle tydliggöra att sjukförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring i händelse av tillfällig och inte varaktig nedsättning av arbetsförmågan till följd av sjukdom. Vad maximal tid som ersättningsberättigade ska vara samt hur en eventuell rutin för överlämning till Arbetsförmedlingen ska utformas för de som når den borte tidsgränsen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för Nämnd och verksamhetsstöd i samråd med avdelningen för Individ- och familj inklusive fritid.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen motsätter sig stora delar av utredningens förslag.

Förvaltningens synpunkter ur ett stadsdelsperspektiv:

Förvaltningen håller inte med om utredarens konstaterande i kapitel 10.9 om att förslaget inte påverkar kommunerna utan ser att utredningens förslag leder till konsekvenser för socialtjänsten. För att tydligare se kommunernas målgrupper vore det av intresse att utöka den graf som presenteras på sidan 68 gällande inkomstkällor som andel av total inkomst 1 år efter påbörjad sjukskrivning bland ärenden som pågår i minst 91 dagar, till att utgå från 181 dagar eller 365 dagar.

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 istället att 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 fysiska och psykiska svårigheter efter långa yrkesliv får avslag på sjukpenning och istället hänvisas till socialtjänsten. Även här riskeras en kostnadsförflyttning och finansieringen behöver hanteras nationellt.

Förvaltningen saknar en djupare redogörelse gällande de som inte har en tidigare arbetsgivare vilket är en stor grupp för socialtjänsten inom ekonomiskt bistånd. I Stockholms stads socialtjänstrapport 2022 fram kommer att 23 procent av socialbidragstagarna hade försörjningshindret nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, vilket är det näst vanligaste hindret i staden efter arbetslöshet. Denna grupp består framförallt av sjukskrivna individer som har ett läkarintyg med en styrkt tillfälligt nedsatt arbetsförmåga, men som antingen inte har kvalificerat sig för sjukpenning eller har en så pass låg sjukpenning att de inte kan försörja sig enbart på denna. Gruppen består även av individer som bedömts ha en varaktigt nedsatt arbetsförmåga och som har beviljats sjuk- eller aktivitetsersättning från Försäkringskassan men som inte helt klarar

sin egen försörjning och därmed behöver kompletterande ekonomiskt bistånd. Förslaget innebär att gruppen som uppstår ekonomiskt bistånd under lång tid (10-12 månader under en 12 månaders period) riskerar att ytterligare öka. Detta kan få konsekvenser för stadsdelsnämndsområdet som ligger högt i staden gällande personer som under en lång tid uppstår ekonomiskt bistånd, 1,88 för kvinnor och 1,51 för män jämfört med stadens snitt 0,91 för kvinnor och 0,86 för män.

Utredaren konstaterar att majoriteten av de sjukskrivna är kvinnor och bedömer att föreslagen förändring skulle innebära en högre inkomst för berörda kvinnor. Förvaltningen saknar här särskilt en analys av de kvinnor som inte har en arbetsgivare att återgå till. Kvinnor är även de som i störst utsträckning lever i ensamhushåll med barn. 3 % av stadsdelsnämndsområdets barn, 0-17 år, ingår i ett hushåll som uppstår ekonomiskt bistånd. Denna siffra är högre än stadens snitt om 2 %. Förvaltningen bedömer att denna andel skulle öka med föreslagna ändringar. Med detta som grund saknar förvaltningen en bedömning av vilka konsekvenser föreslagna förändringar i socialförsäkringssystemet får för barnets bästa. Artikel 3 i barnkonventionen slår fast att alla myndigheter som fattar beslut med påverkan på barn i första hand ska beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Till exempel ser förvaltningen att förslaget berör artikel 26 *barn har rätt till social trygghet*, med särskild skrivelse om socialförsäkringssystem, och artikel 27 *barn har rätt till skälig levnadsstandard*. Förvaltningen saknar en bedömning av detta i betänkandet, inklusive bedömning av om det behövs kompensatoriska åtgärder för att uppnå barnets bästa. Förvaltningen ser det som troligt att dessa kompensatoriska kostnader kommer tillfalla socialtjänsten. Sammantaget ser förvaltningen att förslaget innebär att kommunerna kommer påverkas om förslaget blir lag, detta då antalet socialbidragstagare riskerar att öka genom en kostnadsförflyttning från Försäkringskassan till socialtjänst, vilket delvis är beroende av att relationen mellan sjukpenning och sjukersättning är oförändrad. Förvaltningen ser även att förslaget kan leda till en ökning av antal barn i familjer med socialbidrag.

Förvaltningens synpunkter ur ett arbetsgivarperspektiv:

En återgång till striktare bedömning av rätten till sjukpenning vid 180 dagar kan innebära att medarbetare i högre utsträckning återgår i tjänst trots kvarstående arbetsförmåga för att inte stå utan inkomst.

Den arbetsrättsliga lagstiftningen ställer höga krav på att medarbetares arbetsförmåga i ordinarie arbete skall vara stadigvarande nedsatt innan arbetsgivaren kan avsluta anställningen.

180 dagar är för kort tid för att arbetsgivaren ska hinna fullfölja rehabiliteringen och arbetsrättsligt kunna avsluta anställningen om medarbetaren saknar arbetsförmåga i ordinarie arbete.

Det behövs en bättre samverkan mellan försäkringskassa, vård, arbetsgivare och arbetsförmedling för att ge den försäkrade möjlighet till en bra omställning till annat arbete i de fall man bedömer att arbetsförmåga finns inom annat arbete på arbetsmarknaden. Det behöver vara tydligt vilken typ ersättning den försäkrade har rätt till i de fall den försäkrade får avslag på ansökan om sjukpenning men ännu inte är arbetsför i något arbete hos arbetsgivaren.

Innan stramare regler vid bedömning av rätten till sjukpenning görs behöver alla parter som behöver samverka i processen för den försäkrades återgång i ordinariearbete eller omställning till annat arbete vara rustande på ett mer korrekt sätt med tydligare ansvar och roller.

Förvaltningen ser positivt på den harmonisering av arbetsmarknadsbegrepp som utredningen föreslår en vidare utredning av. Den inlåsnings effekt i sjukpenning som utredaren beskriver är negativ för både den försäkrade och för arbetsgivaren. Utredaren föreslår att delar av sjukskrivningskostnaderna ska hamna på arbetsgivaren för att öka incitamenten för en god arbetslivsinriktad rehabilitering. Förvaltningen ser inte att det är den lösning som skulle ge bäst effekt. Arbetsgivaren är redan i dag skyldig att aktivt arbeta för att medarbetare ska kunna återgå i ordinarie arbete. Att lägga mer kostnader i sjukskrivningsprocessen på arbetsgivaren riskerar öka risken för diskriminering genom en ökad försiktighet hos arbetsgivare att till exempel anställa personer med tidigare sjukskrivningar. Förvaltningen tror i stället på att öka kraven på vården för att säkerställa att den försäkrade ges snabb och korrekt vård och att det finns en god samverkan med arbetsgivaren i ett tidigt skede. På så sätt kan en arbetsplatsinriktad rehabilitering planeras och påbörjas tidigare och i de fall återgång i ordinarie arbete inte bedöms möjligt kan ett arbete för omställning påbörjas i samverkan med arbetsförmedling och omställningsfonden.

Jämställdhetsanalys

Då sjukfrånvaron nationellt likväl som bland stadsdelens anställda är högre bland kvinnor än män ser förvaltningen att de negativa effekterna av förslaget drabbar kvinnor i större utsträckning. Detta gäller både förvaltningens anställda samt förvaltningsnämndsområdets invånare.

Barnkonsekvensanalys

Förvaltningen bedömer att förslaget har en indirekt och stor påverkan på barnets bästa. Barn är beroende av sina föräldrars inkomster för sin försörjning varvid en förändring av socialförsäkringslagen skulle ha en stor påverkan på barn. Om förslaget blir lag kan kompensatoriska åtgärder behövas för att försäkra att berörda barn får social trygghet och skälig levnadsstandard, så att barnets bästa uppnås.

Avdelningschef
Skärholmens
stadsdelsförvaltning

Bilagor

1. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022.

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Stefano Prestinoni, Avdelningschef	2024-05-13