

Handläggare
Andrea Grönberg
Telefon: 08-50825152

Till
Socialnämnden
2024-05-21

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

Svar på remiss från kommunstyrelsen, Dnr KS 2024/482

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till socialnämnden för besvarande.

Regeringen beslutade den 27 juni 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera de senaste årens förändringar i sjukförsäkringens regelverk (dir. 2022:64). Den 9 februari 2023 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till utredningen benämnd Sjukförsäkringen i förändring – en utvärdering (S 2022:07). Utredningen konstaterar att de reformer som utvärderats i utredningen har enligt 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 arbetsförmåga 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.

Förvaltningen gör bedömningen att 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 och det blir ytterst viktigt att diskussion

förs om nationell finansiering om utredningens förslag skulle godkännas.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till socialnämnden för besvarande. Övriga remissinsatser är stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, äldrenämnden, Skärholmens stadsdelsnämnd och Norra innerstadens stadsdelsnämnd.

Ärendet

Regeringen beslutade den 27 juni 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera de senaste årens förändringar i sjukförsäkringens regelverk (dir. 2022:64). Den 9 februari 2023 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till utredningen benämnd Sjukförsäkring i förändring – en utvärdering (S 2022:07).

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 har enligt 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 arbetsförmåga 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 att människors 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 förvärsarbete 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 förvärsarbete 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 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 arbetsoförmåga 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.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för strategi och utveckling. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 15 maj 2024 och funktionshinderrådet har haft möjlighet att behandla ärendet också den 16 maj 2024.

Förvaltningens synpunkter och förslag

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 kostnadsförflyttning 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 socialtjänstrappport, 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.

Veronica Wolgast Carstorp
Socialdirektör
Socialförvaltningen

Lina Blombergsson
Avdelningschef
Socialförvaltningen

Bilaga

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

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Veronica Wolgast Carstorp, Socialdirektör	2024-05-08
Lina Blombergsson, Avdelningschef	2024-05-08