

Svar på regeringsuppdrag

**Rapport – Uppdrag att vidta åtgärder utifrån de rekommendationer
Riksrevisionen lämnar i granskningen av övervägande skäl**

Försäkringskassan

Datum: 2026-01-26

FK 2025/000541

Innehåll

Om uppdraget.....	4
Relaterade uppdrag	4
Bakgrund	5
Riksrevisionens granskning	5
Försäkringskassans uppföljningar	6
Analys av bestämmelsen om övervägande skäl enligt regeringsuppdrag	6
Rättsliga kvalitetsuppföljningar	7
Inventering av metod i bedömningar i sjukpenningärenden.....	7
Försäkringskassans åtgärder	8
Nationell styrning och stöd	8
Uppdaterat och utvecklat handlägningsstöd	8
Förstärkning gällande juridisk metod och bevisvärdering	8
Förstärkt uppföljning av arbetsgivares plan för återgång i arbete.....	9
Utveckling av läkarintyget för sjukpenning	9
Uppföljning.....	10

Sammanfattning

I juni 2024 publicerade Riksrevisionen en rapport avseende Försäkringskassans tillämpning av undantaget *överbägende skäl*. I rapporten redogör Riksrevisionen för att det finns tecken på att undantaget tillämpats i större utsträckning än avsett, och rekommenderade åtgärder för att stärka likformigheten och träffsäkerheten i tillämpningen.

Försäkringskassan har själva följt upp tillämpningen av undantagen. Uppföljningarna visade likt Riksrevisionens granskning att *överbägende skäl* tillämpas i stor utsträckning, och att ungefär en tredjedel av de försäkrade som fick sjukpenning utifrån undantagen inte återgick i arbete inom den avsedda tidsramen. Den vanligaste anledningen till att prognosen för återgång i arbete inte föll ut var att sjukskrivande läkare omprövade sin bedömning av sjukskrivningens längd eller att hälsotillståndet försämrades.

För att nå en ökad likformighet och träffsäkerhet i tillämpningen av undantagen *överbägende* och *särskilda skäl* har Försäkringskassan genomfört ett antal åtgärder. Åtgärderna har i huvudsak fokuserat på att stärka handläggarnas förmåga att utreda, värdera, och bedöma de ofta komplexa underlagen i ärenden där undantagen kan bli aktuella, utan att begränsa det stora bedömningsutrymme som lagstiftningen avsett.

Försäkringskassan har även genomfört utveckling för att öka kvaliteten på det underlag som handläggarna har tillgång till vid sina bedömningar. Arbetsgivarens plan för återgång i arbete finns idag i mycket högre utsträckning inhämtad i sjukpenningärenden, och blanketten för läkarintyg har reviderats för att underlätta för sjukskrivande läkare att lämna ett mer träffsäkert underlag gällande prognos.

Försäkringskassan avser att fortsätta följa upp tillämpningen av undantagen inom ramen för den löpande rättsliga kvalitetsuppföljningen.

Om uppdraget

Försäkringskassan fick i regleringsbrevet för år 2025 ett uppdrag att vidta åtgärder utifrån de rekommendationer Riksrevisionen lämnat i granskningen av övervägande skäl¹. Utifrån granskningens iakttagelser och rekommendationer ska Försäkringskassan vidta åtgärder för att öka likformigheten och träffsäkerheten i användningen av de båda undantagsbestämmelserna *övervägande skäl* och *särskilda skäl*.

Redovisning av vidtagna åtgärder ska ske senast 3 februari 2026, och sker genom denna rapport.

Relaterade uppdrag

I regleringsbrevet för år 2025 fick Försäkringskassan även ett uppdrag att stärka myndighetens arbete med att följa upp arbetsgivares planer för återgång i arbete och stärka samordningen av rehabiliteringsinsatser för långtidssjukskrivna. Då tillämpningen av övervägande och särskilda skäl är starkt beroende av prognos och planering för återgång i arbete bedöms även åtgärderna inom ramen för det uppdraget ha påverkan på undantagen. För en utförligare beskrivning hänvisas till separat svar på regeringsuppdraget.²

¹ Riksrevisionen, *Undantaget som blev regel – Försäkringskassans användning av övervägande skäl vid 180 dagars sjukskrivning* (RiR 2024:14)

² Svar på regeringsuppdrag i regleringsbrev 2025 om arbetet med arbetsgivarens plan för återgång i arbete och samordning, dnr. FK 2025/000536

Bakgrund

Villkoren för att beviljas sjukpenning för anställda följer av den så kallade rehabiliteringskedjan, som innebär att bedömningen av försäkrades arbetsförmåga successivt vidgas vid bestämda tidpunkter.

De första 90 dagarna bedöms arbetsförmågan mot den försäkrades vanliga arbete eller annat arbete som arbetsgivaren tillfälligt kan erbjuda.

Efter 90 dagar bedöms arbetsförmågan även mot arbete som arbetsgivaren kan erbjuda efter omplacering.

Efter 180 dagar bedöms arbetsförmågan enligt huvudregeln även mot förvärvsarbete i en angiven yrkesgrupp innehållande arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, samt annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Det finns dock möjlighet att göra undantag från denna bedömning mot normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden. Mellan dag 180 och dag 365 ska arbetsförmågan fortsatt bedömas mot arbete hos arbetsgivaren om *övervägande skäl* talar för att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren innan dag 365. Till och med dag 550 kan undantag även göras om det finns *särskilda skäl* som grundas på att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren innan dag 550.

Under hela sjukfallet ska även arbetsförmågan bedömas mot arbete hos arbetsgivaren om det skulle vara *oskäligt* att bedöma arbetsförmågan mot normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden. Detta undantag kommer inte behandlas närmre i denna rapport.

Undantaget *övervägande skäl* infördes 15 mars 2021. Syftet med förändringen var att göra rehabiliteringskedjan mer flexibel och ge försäkrade större möjligheter att återgå i arbete hos sin nuvarande arbetsgivare. För att ge förutsättningar för en effektiv rehabilitering bedömdes det viktigt att krav på omställning till ett annat arbete inte kom för tidigt i sjukfallet.³

Undantaget *särskilda skäl* infördes från och med 1 februari 2022. Ett undantag med samma namn hade funnits innan införandet av *övervägande skäl*, men var nu omformulerat och gällde till dag 550.⁴

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen publicerade i juni 2024 rapporten *Undantaget som blev regel – Försäkringskassans användning av övervägande skäl vid 180 dagars sjukskrivning* (RiR 2024:14) efter att ha granskat tillämpningen av undantaget övervägande skäl. I granskningen konstaterade Riksrevisionen att undantaget, i linje med dess intention, hade gjort det lättare för försäkrade att få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren, och att försäkrade som fick sin arbetsförmåga bedömd enligt undantaget hade en större chans att återgå i arbete. Riksrevisionen bedömde dock att det fanns tecken på att undantaget användes i större utsträckning än avsett, och att träffsäkerheten hade vissa brister.

Granskningen baserades på registerdata från sjukpenningärenden där bedömningen vid dag 180 hade gjorts mellan 15 mars 2021 och 31 januari 2023.

³ Prop. 2020/21:78, s. 10–12

⁴ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 10, s 45–50

Utifrån granskningen fann Riksrevisionen att *övervägande skäl* tillämpades i drygt 60% av ärendena, vilket de menade indikerade att strukturen i rehabiliteringskedjan påverkats mer än avsett.

Riksrevisionen fann även att träffsäkerheten i bedömningarna med stöd av *övervägande skäl* brast något, då något färre än hälften av de som bedömts med stöd av *övervägande skäl* återgått i sitt arbete i samma omfattning som innan sjukdomen inom ett år. Enligt Riksrevisionens definition ansågs en försäkrad återgått i arbete i samma omfattning om hen haft 90% eller mer av tidigare förvärvsinkomst efter sjukskrivningen. Enligt Försäkringskassans egna mät punkt baserad på avslutade sjukfall där den försäkrade ansett sig arbetsför (eller åtminstone arbetsför till mer än tre fjärdedelar, då ingen sjukpenning längre kan beviljas) var motsvarande andel 63%.

Försäkringskassan bedömdes inte ha några betydande brister avseende beslutsunderlaget och beskrivningen av vilka omständigheter som bedömningen baserats på. Däremot fann Riksrevisionen brister i hur Försäkringskassan kartlade och utredde arbetsgivarens plan för återgång i arbete inför bedömningen av *övervägande skäl*.

Utifrån dessa fynd lämnade Riksrevisionen ett antal rekommendationer. Regeringen rekommenderas att se över utformningen av undantaget i socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan rekommenderas i sin tur bland annat att utveckla beslutsstöd för prövningen av rätten till sjukpenning, samt att i större utsträckning ta kontakt med arbetsgivare gällande plan för återgång i arbete innan bedömning av *övervägande skäl*.

Försäkringskassans uppföljningar

Försäkringskassan har sedan undantaget *övervägande skäl* infördes genomfört ett antal uppföljningar av relevans för att bedöma kvaliteten i tillämpningen.

Analys av bestämmelsen om övervägande skäl enligt regeringsuppdrag

Försäkringskassan har i enlighet med uppdrag i regleringsbrevet för 2023 och 2024 genomfört analyser av bestämmelsen om *övervägande skäl*.⁵

Analysen från år 2024 visade att 47% av alla sjukfall som passerade dag 180 hade beviljats sjukpenning med stöd av undantaget *övervägande skäl*. Kvinnor var något överrepresenterade bland ärendena där *övervägande skäl* hade tillämpats.⁶

Båda analyser visade även att en majoritet av försäkrade som beviljats sjukpenning med stöd av *övervägande skäl* avslutade sin sjukskrivning som arbetsför innan dag 365, 64 procent i analysen från 2023 och 61 procent i analysen från 2024. Motsvarande andel för försäkrade där *övervägande skäl* inte tillämpades var 33 procent i analysen från 2023 och 34 procent i analysen från 2024.⁷ Som tidigare nämnts baserades dessa resultat på Försäkringskassans egen mät punkt av att personen själv anmält sig arbetsför eller inte förlängt sin sjukskrivning, till skillnad från Riksrevisionens uppföljning som baserades på deklarerad inkomst före och efter sjukfallet.

⁵ Se Rapport – Analys av bestämmelsen om övervägande skäl i sjukpenningen, dnr. FK 2023/003089, samt Analys av vissa konsekvenser av övervägande skäl i sjukpenningen, dnr. FK 2024/001036

⁶ Analys av vissa konsekvenser av övervägande skäl i sjukpenningen, s. 12f

⁷ Rapport – Analys av bestämmelsen om övervägande skäl i sjukpenningen, s.8f, samt Analys av vissa konsekvenser av övervägande skäl i sjukpenningen, s. 15

De vanligaste orsakerna till att prognosen om återgång i arbete inte föll ut var enligt båda analyserna att sjukskrivande läkare omprövade sin bedömning av sjukskrivningens längd eller att hälsotillståndet försämrats.⁸

Rättsliga kvalitetsuppföljningar

Avdelningen för sjukförsäkring (SF) har i en av de rättsliga kvalitetsuppföljningarna under år 2025 särskilt granskat ärenden som befunnit sig mellan dag 181 och 365 i rehabiliteringskedjan, alltså ärenden där båda undantagen skulle kunna vara aktuella att tillämpa.⁹

I uppföljningens urval, som bestod av anspråk som beslutats under perioden augusti 2024 – februari 2025 och då befann sig mellan dag 181 och 365 i rehabiliteringskedjan, hade *övervägande skäl* tillämpats i 51 procent av ärendena. Dessa ärenden bedömdes avvika resultatmässigt från övriga granskade ärenden då de i större utsträckning hade brister gällande tillräcklig utredning eller dokumenterad motivering. Samma indikationer fanns för ärenden där *särskilda skäl* tillämpats, men dessa ärenden utgjorde en liten andel av det totala urvalet. Utredningsbristerna avsåg framförallt otillräcklig utredning av planering och prognos för återgång i arbete.¹⁰

Inventering av metod i bedömningar i sjukpenningärenden

För att få bättre kunskap om variationer i metodologi och tillämpning vid prövning av rätten till sjukpenning vid dag 180 och dag 365 har SF under 2025 genomfört en så kallad *brusinventering*¹¹. I inventeringen har handläggare enskilt och utan förberedelse fått beskriva hur de bedömer ett antal fiktiva ärenden, med instruktionen att så utförligt som möjligt beskriva sina motiveringar. Syftet med inventeringen var att kartlägga hur handläggare går till väga när de gör bedömningar i sjukpenningärenden, och på så sätt se om det finns variationer i tankeprocess eller metod.

Inventeringen bekräftar den bild som Försäkringskassan även tidigare fått genom våra kvalitetsuppföljningar, det vill säga att det stora bedömningsutrymmet i regelverket för sjukpenning innebär komplexa bedömningar och därmed en risk för osakliga variationer i tillämpningen. Utifrån fynden bedöms att det framförallt finns behov av förtydligat stöd och kompetensförhöjande insatser till handläggarna avseende bland annat försäkringsmedicin och juridisk metod.

⁸ Rapport – Analys av bestämmelsen om övervägande skäl i sjukpenningen, s.11f, samt Analys av vissa konsekvenser av övervägande skäl i sjukpenningen, s. 22f

⁹ Rättslig kvalitetsundersökning inom SF – SF Fördjupad utredning (SFD) – 2025, dnr. FK 2025/014738

¹⁰ Rättslig kvalitetsundersökning inom SF – SF Fördjupad utredning (SFD) – 2025, s. 5–6

¹¹ Brusinventering av bedömningar vid prövning av rätten till sjukpenning vid dag 180 och 365, dnr. FK 2025/026958

Försäkringskassans åtgärder

I detta avsnitt redovisas de åtgärder Försäkringskassan planerar eller redan har vidtagit för att öka likformigheten och träffsäkerheten i användningen av undantagsbestämmelserna *överbägende skäl* och *särskilda skäl*.

Nationell styrning och stöd

Avdelningen för sjukförsäkring (SF) har sedan 1 februari 2024 fullföljt sin organisatoriska förändring till en helt nationell styrning av verksamheten. De handläggande verksamhetsområdena, som tidigare var baserade på geografi, är numera istället organiserade i tre verksamhetsområden uppdelade utifrån huvudsaklig verksamhetslogik: SF Första anspråk, SF Fördjupad utredning, samt SF Stöd för återgång.

Samtliga stödresurser inom avdelningen (specialister, samverkansansvariga, och försäkringsmedicinska rådgivare) har även sedan juni 2022 samlats i nationella områden. Sedan dess har avdelningen arbetat med att synkronisera stödet och säkerställa att osakliga variationer baserade på geografi inte förekommer. Sedan 2022 har avdelningen även ett eget rättsligt stöd med avdelningsjurister som stödjer verksamheten för en korrekt och enhetlig rättstillämpning, samt genomför nationella rättsliga kvalitetsuppföljningar.

Förflyttningen mot en nationell styrning av handläggning och stöd genomfördes för att minska lokala variationer i verksamheten. En tydlig nationell styrkedja ger SF bättre förutsättningar att arbeta mot likformighet i tillämpning, och genom nationell rättslig kvalitetsuppföljning kan vi i större grad identifiera orsaker till både bristande likformighet och träffsäkerhet.

Uppdaterat och utvecklat handlägningsstöd

Utifrån Riksrevisionens observationer i sin granskning har SF under 2025 utvecklat stödet till handläggarna kopplat till tillämpningen av undantagen.

I november 2025 publicerades en uppdaterad version av vägledningen för sjukpenning¹² där texterna angående *överbägende skäl* reviderats och förtydligats. Samtidigt har även ett nytt metodstöd införts som ger stöd i att utreda och bedöma *överbägende skäl*, utan att begränsa det stora bedömningsutrymme som lagstiftningen ger. Genom de uppdaterade texterna ges handläggarna ett bättre stöd i att göra sammantagna värderingar av underlagen i ärenden för att avgöra om mer talar för än emot en återgång i arbete. Texterna lägger jämfört med tidigare ett större fokus på hur olika uppgifter ska värderas och vägas mot varandra.

Utifrån de uppdaterade vägledningstexterna genomförs under början av 2026 förstärkningsinsatser för handläggarna. Inom insatsen får handläggarna ta del av övergripande resultat från de granskningar som gjorts av undantagens tillämpning, bland annat Riksrevisionens granskning, och får en genomgång av bland annat vilket underlag som behövs för att bedöma undantagen och hur olika underlag ska värderas i relation till varandra.

Förstärkning gällande juridisk metod och bevisvärdering

Ett särskilt identifierat utvecklingsområde kopplat till undantagen *överbägende skäl* och *särskilda skäl* är utredning och bevisvärdering. För att träffsäkert och likformigt kunna göra de komplexa bedömningar som krävs behöver handläggarna en god förmåga att analysera och värdera ett samlat underlag i relation till regelverkets krav.

¹² Vägledning (2025:1) *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, version 2, dnr. FK 2025/024964

För att förstärka denna förmåga genomförs inom avdelningen för sjukförsäkring ett antal aktiviteter avseende juridisk metod och bevisvärdering. Dessa aktiviteter består bland annat av en utbildning i juridisk metod för handläggare och chefer, samt övningar i bevisvärdering för handläggare. Aktiviteterna påbörjades under hösten 2024 och kommer fortsätta under 2026.

Aktiviteterna genomförs inom ramen för en långsiktig satsning för att generellt stärka handläggarna i sin roll som rättstillämpare.

Förstärkt uppföljning av arbetsgivares plan för återgång i arbete

Ett viktigt underlag för att bedöma prognos för återgång i arbete hos arbetsgivaren är arbetsgivarens plan för återgång i arbete. Arbetsgivare är i normalfallet skyldiga att i samråd med den försäkrade upprätta en sådan plan om sjukskrivningen kan antas pågå under minst 60 dagar.¹³

Försäkringskassan fick i regleringsbrevet för år 2025 ett separat uppdrag att stärka myndighetens uppföljning av arbetsgivares plan för återgång. Detta uppdrag avrapporterades i juni 2025, och åtgärderna enligt uppdraget kommer inte att beskrivas närmre i denna rapport.¹⁴

Antalet planer för återgång i arbete som inkommit till Försäkringskassan, och som Försäkringskassan därmed har möjlighet att följa upp, har sedan uppdraget avrapporterades ökat kraftigt. Under år 2024 inkom cirka 58 700 planer till Försäkringskassan, medan motsvarande siffra för år 2025 är cirka 98 000.¹⁵ Detta innebär en ökning med 67 procent.

Genom att i högre grad ta del av och följa upp arbetsgivares planer för återgång i arbete får Försäkringskassan ett bättre underlag för bedömning av prognos för återgång i arbete. Åtgärderna förväntas därför öka både likformigheten och träffsäkerheten i bedömningarna av *överbäggande* och *särskilda skäl*.

Utveckling av läkarintyget för sjukpenning

I november 2025 uppdaterade Försäkringskassan läkarintyget för sjukpenning. Ändringarna syftade främst till att genom utvecklade hjälptexter och format stödja intygsutfärdande läkare i att lämna den information som Försäkringskassan efterfrågar.

Av relevans för tillämpningen av undantagen har fälten där läkaren ska ange prognos och åtgärder som kan främja återgång i arbete uppdaterats och förtydligats. Bland annat har svarsalternativen omformulerats för att ge mer träffsäker information, och åtgärder ska numera beskrivas i fritext istället för utifrån fasta alternativ.

Sammantaget förväntas utvecklingen leda till mer relevant och precis information. Eftersom läkarens prognos för sjukskrivningen är ett tungt väggande underlag i bedömningen av undantagen förväntas detta i sin tur få en positiv effekt på träffsäkerheten i bedömningarna av *överbäggande skäl* och *särskilda skäl*.

¹³ 30 kap. 3 och 6 §§ socialförsäkringsbalken

¹⁴ Se *Svar på regeringsuppdrag i regleringsbrev 2025 om arbetet med arbetsgivarens plan för återgång i arbete och samordning*, dnr. FK 2025/000536

¹⁵ Försäkringskassan, statistikrapport 10655, uttag 2026-01-09

Uppföljning

Försäkringskassan avser att fortsätta följa upp tillämpningen av undantagen inom ramen för den löpande rättsliga kvalitetsuppföljningen.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Maria Rydbeck i närvaro av avdelningschef Ulrika Havossar och verksamhetsutvecklare Albin Thildéus, den senare som föredragande.

Maria Rydbeck

Albin Thildéus