

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) samt Promemoria – Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga

(Socialdepartementets diarienummer S2021/05920 och S2021/07176)

Sammanfattning

Försäkringskassan anser att utredningen har gjort ett gediget och omfattande arbete. De förslag som lämnats i betänkandet framstår i allt väsentligt som väl genomarbetade. I vissa delar saknar Försäkringskassan närmare överväganden och analyser av konsekvenserna av förslagen. Försäkringskassan har begränsat sitt remissvar till de delar i vilka myndigheten har en annan uppfattning än utredningen eller anser att något behöver förtydligas.

Ikraftträdandetidpunkterna

Försäkringskassan motsätter sig de föreslagna ikraftträdandetidpunkterna.

Försäkringskassan bedömer att det är omöjligt att genomföra förslagen om särskilda regler för äldre och ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp till den 1 juli 2022. Skälet för det är att myndigheten inte kommer att hinna rekrytera och utbilda ett så stort antal personer som behövs för att kunna hantera de stora volymökningar som förslagen beräknas medföra. Ytterligare en omständighet som talar emot att förslaget om ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp kan implementeras till den 1 juli 2022 är att uppdraget om att utveckla ett kunskapsmaterial, som kan användas av Försäkringskassan vid bedömning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete inom en angiven yrkesgrupp, ska slutredovisas först den 31 maj 2022. Myndigheten bedömer att det inte är möjligt att omsätta kunskapsmaterialet till en utbildning och utbilda aktuell personal på en månad.

Försäkringskassan föreslår istället att lagförslagen om särskilda regler för äldre och ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp införs med minst sex månaders mellanrum. Enligt Försäkringskassans bedömning kan de särskilda reglerna för äldre träda i kraft tidigast den 1 september 2022, vilket innebär att reglerna om ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp kan träda i kraft tidigast den 1 mars 2023. För att det ska vara möjligt att implementera de båda lagförslagen vid dessa tidpunkter krävs att det fattas beslut om ny lagstiftning senast den 1 april 2022.

När det gäller förslagen om arbete, studier, uppdrag med mera under tid med ersättning krävs omfattande utveckling av it-system. Försäkringskassan bedömer att det krävs 18 månader mellan beslut om ny lagstiftning och ikraftträdande för att myndigheten ska kunna implementera de föreslagna förändringarna.

Försäkringskassan motsätter sig även den föreslagna ikraftträdandetidpunkten när det gäller förslagen om rehabiliteringsersättning och preventionersättning. Den föreslagna tiden är för kort för att Försäkringskassan ska hinna utveckla nödvändigt it-stöd samt

rekrytera och utbilda personal. Myndigheten behöver cirka ett år på sig från att riksdagen fattar beslut om ändringen till det att den kan börja tillämpas. Enligt Försäkringskassans mening bör inte heller förslagen om rehabiliteringsersättning och preventionsersättning införas samtidigt då detta skulle försvåra myndighetens möjligheter att implementera lagändringarna på ett rättssäkert sätt.

Om Försäkringskassan inte får ökade resurser och längre tid för att införa förändringarna kommer handläggningstiderna att bli extremt långa.

Rätten till sjuk- och aktivitetsersättning

Försäkringskassan har inga synpunkter på utredningens förslag att prövningen av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning ska göras mot samma arbetsmarknadsbegrepp som vid prövningen av rätten till sjukpenning. Försäkringskassan anser dock att det finns en risk för att den föreslagna ändringen inte får de effekter som är avsedda. Det bedöms finnas en risk för att de försäkrade förväntar sig att Försäkringskassan, vid prövningen av arbetsförmågan, ska kunna beakta omständigheter som inte är möjliga att ta hänsyn till enligt de föreslagna bestämmelserna. De försäkrade som ansöker om sjuk- eller aktivitetsersättning har i regel en svagare anknytning till arbetsmarknaden än de som ansöker om sjukpenning. Detta kan leda till att besluten, som enbart grundar sig på medicinska faktorer, uppfattas som än mer obegripliga när Försäkringskassan i besluten ska ange en yrkesgrupp. Enligt Försäkringskassans mening är det en brist att utredningen inte analyserat lämpligheten av att detta arbetsmarknadsbegrepp införs även för sjuk- och aktivitetsersättning.

Försäkringskassan har inga synpunkter på att det införs särskilda regler för äldre i förvärvsarbetande ålder, men anser att detta förslag och det förslag om särskilda regler för äldre som regeringen har lämnat för sjukpenning behöver harmoniseras avseende vilken ålder den försäkrade ska ha uppnått för att omfattas av reglerna. Om reglerna inte harmoniseras finns det en risk för att det uppstår ett "glapp" mellan förmånerna om den försäkrades sjukpenning inte byts ut till sjukersättning innan dag 180. Dessutom finns det en risk för att det blir svårare för de försäkrade att förstå Försäkringskassans beslut och vilken förmån de kan ha rätt till.

Författningsreglerade beviskrav

Försäkringskassan anser att det finns ett stort behov av att frågor om beviskrav och bevisprövning vid tillämpningen av socialförsäkringen lyfts och diskuteras av lagstiftaren. Att för en specifik förmån författningsreglera beviskravet sannolikt som, enligt Försäkringskassans mening, redan gäller riskerar att skapa otydlighet i fråga om vad som gäller för övriga förmåner i socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan anser vidare att det inte, utan ytterligare analys, ska lagregleras ett beviskrav i fråga om de prognosbedömningar som ska göras enligt 33 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (SFB). Myndigheten är även tveksam till förslaget om att lagreglera olika beviskrav för den bedömning som ska göras i två delar enligt 33 kap. 6 § SFB. Skälet för detta är att Försäkringskassan anser att utredningens rättsutredning i frågan om beviskrav i vissa delar behöver fördjupas, kompletteras och förtydligas. Försäkringskassan anser därutöver att det är angeläget att frågor om beviskrav inom socialförsäkringen ses över i ett sammanhang och föreslår därför att en offentlig utredning tillsätts med den uppgiften.

Arbete, studier och uppdrag med mera

När det gäller förslagen om möjligheterna för de försäkrade att arbeta, studera och utföra uppdrag med mera under tid med ersättning anser Försäkringskassan att utredningen haft en lovvärd intention med förslagen. Myndigheten bedömer dock att alternativen är så många och komplexa att det finns en stor risk för minskad förutsebarhet för de försäkrade och att syftet med förslagen inte uppnås. Försäkringskassan

anser även att förslagen är utformade på ett sådant sätt att det finns risk för att reglerna kan missbrukas.

Förmåner vid rehabilitering

Försäkringskassan har inga synpunkter på att förmånerna vid rehabilitering moderniseras, innebärande bl.a. att en ny preventionsersättning införs, men anser att det finns behov av förtydliganden när det gäller vissa av förslagen.

Allmänna synpunkter

Försäkringskassans tillämpning

Försäkringskassan anser att vissa skrivningar i betänkandet om myndighetens tillämpning inte är korrekta, men har valt att inte bemöta dessa särskilt. Fokus i remissvaret har istället varit att lämna synpunkter på de författningsförslag som lämnas och redogöra för vilka konsekvenser dessa förslag får.

Part, motpart och bevisning

I betänkandet likställs i allt väsentligt myndigheters ärendehandläggning med domstols rättsskipning.¹ Försäkringskassan vill i detta sammanhang lyfta att myndigheten intar en annan roll än domstolen och att det kan finnas anledning att ha med sig detta vid överväganden och formuleringar i frågor om bl.a. bevisprövning. Försäkringskassan intar en roll när den handlägger ärenden, där utredningsskyldigheten är primär (i vart fall i ansökningsärenden), och en annan roll i processen i domstol (som den enskildes motpart och som företrädare för det allmännas intressen). Försäkringskassan vill betona att även om den dubbla roll som myndigheten har kan göra det svårt för enskilda att förstå förvaltningsmyndighetens funktion, är det viktigt att understryka att Försäkringskassan inte är den enskildes motpart i ärenden hos myndigheten.

Försäkringskassan vill därför fästa regeringens uppmärksamhet på hur begrepp som part, motpart och bevisning används, och att det kan finnas behov av att skilja myndigheters ärendehandläggning från domstols rättsskipning i vissa delar.²

Utredningens förslag för de försäkrade som redan har beviljats sjuk- eller aktivitetsersättning

För utredningen har de centrala utgångspunkterna varit att reglerna ska vara utformade så att de ger en god rättssäkerhet. Vidare anges i betänkandet att förmånerna bör vara lätta att förstå för den enskilde och enkla att administrera för ansvariga myndigheter. Det anges också att reglerna ska vara träffsäkra så att rätt person får rätt ersättning och konstruerade på ett sätt som gör att de uppfattas som legitima av medborgarna. Slutligen anges att tillämpningen bör vara stabil samt att möjligheterna att förhindra och kontrollera fusk och missbruk ska vara goda.³

Betänkandet innehåller förslag på många och överlappande alternativ för den som vill prova på att arbeta, studera eller inneha uppdrag med mera under tid med ersättning. Utredningens förslag gäller både för individer som har beviljats hel sjuk- och aktivitetsersättning och för individer som har beviljats förmånerna partiellt. Alternativen går även att kombinera med varandra och de måste kunna hanteras i relation till andra förmåner såsom sjukpenning, arbetsskadelivränta och bostadstillägg. Försäkringskassan bedömer att det kommer att bli svårt att skapa en förutsägbarhet i försäkringen och att det kommer att bli svårt för den försäkrade att förstå vilka konsekvenser respektive alternativ får. Försäkringskassan bedömer också att det finns en risk för att förslagen

¹ Jfr exempelvis definitionen av förvaltningsprocess i avsnitt 7.8.1.

² Jfr exempelvis s. 426 och 483.

³ Se s. 172.

kan leda till felaktiga utbetalningar, vilket i sin tur får konsekvenser för rättssäkerheten och legitimiteten hos medborgarna.

Försäkringskassan noterar att utredningen inte har föreslagit någon förändring av myndighetens möjligheter att upptäcka fusk eller missbruk trots att den försäkrades möjligheter att arbeta, studera och inneha uppdrag samtidigt som hen är beviljad sjuk- eller aktivitetsersättning nu ökar. Det finns en risk att kontrollerna blir sämre då utredningen föreslår att den försäkrade inte ska ha någon anmälningsskyldighet för ideella uppdrag eller ojämn förläggning av arbetstiden vid partiell ersättning. Konsekvensen av att Försäkringskassan upptäcker att det finns grund för återkrav sent blir att den försäkrade riskerar att få återbetala stora belopp.

1. Författningsförslag⁴

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

29 kap. 2 §

Rehabilitering enligt bestämmelserna i denna underavdelning ska syfta till att en försäkrad som har drabbats av sjukdom ska få tillbaka sin arbetsförmåga och få förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete (arbetslivsinriktad rehabilitering).

Preventionsåtgärder enligt bestämmelserna i denna underavdelning ska syfta till att förebygga sjukdom, förkorta sjukdomstid, och förebygga nedsättning av arbetsförmåga.

Försäkringskassan uppfattar utredningens förslag som att preventionsersättning inte är en sjuk- utan en rehabiliteringsförmån. Preventionsersättning förutsätter inte att den försäkrade har drabbats av sjukdom utan kan beviljas för att förebygga sjukdom. Begreppet rehabilitering har därmed utvidgats. Bestämmelsen i 29 kap. 2 § har emellertid en föreslagen lydelse som definierar rehabilitering enligt 29 kap. såsom arbetslivsinriktad rehabilitering och förutsätter att den försäkrade har drabbats av sjukdom (se bestämmelsens föreslagna första stycke). Det blir därmed oklart om preventionsersättning omfattas av begreppet rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken. Detta bör klargöras.

33 kap. 5 § andra stycket

Arbetsförmågan ska anses vara nedsatt om sannolika skäl talar för det.

Utredningen anför i avsnitten 8.5 och 12.3 att rätt till sjuk- och aktivitetsersättning ska anses föreligga om det är sannolikt att arbetsförmågan är nedsatt på sådant sätt som föreskrivs. I avsnitt 7.8.8 talas om att den enskilde ska göra sannolikt att han eller hon har rätt till den sökta ersättningen.⁵ Den föreslagna lagtexten är istället formulerad på ett sätt som liknar en presumtionsregel avseende arbetsförmågans nedsättning. Försäkringskassan anser att det vore bättre om lagtexten formuleras så att det tydligare framgår vad som ska göras sannolikt för att den enskilde ska ha rätt till aktuell förmån. Det skulle också harmonisera bättre med förslaget i 33 kap. 6 § första meningen. Som lagtexten formulerats är det därutöver oklart hur andra stycket förhåller sig till samtliga rekvisit i paragrafens första stycke.

⁴ Dvs avsnitt 1 i betänkandet. I promemorian finns författningsförslagen i avsnitt 2.

⁵ Jfr även avsnitt 12.3.

33 kap. 6 § första stycket

För rätt till sjukersättning krävs att det är sannolikt att arbetsförmågan kommer vara nedsatt under överskådlig tid. Dessutom ska det kunna antas att åtgärder som avses i 29–31 b kap. inte leder till att den försäkrade får eller återfår arbetsförmågan i ett sådant arbete som anges i 10 §.

Försäkringskassan anser att det är oklart hur formuleringen ”sannolikt att arbetsförmågan kommer vara nedsatt under överskådlig tid” ska tillämpas ihop med förslaget i 33 kap. 5 § andra stycket. Försäkringskassan anser att lagtexten ska formuleras så att det tydligare framgår vad som ska göras sannolikt.

Utredningen anför i avsnitt 8.3.6 att ett väl avvägt beviskrav för att rehabiliteringsmöjligheter ska kunna bedömas vara uttömda är att den försäkrade gör antagligt att så är fallet. Den föreslagna lagtexten är formulerad på annat sätt, det ska *kunna antas* att rehabiliteringsåtgärder inte leder till att den försäkrade får eller återfår arbetsförmågan. Om lagstiftaren, trots Försäkringskassans synpunkter i avsnitten 7.8 och 8.3.6, väljer att införa ett beviskrav i bestämmelsen anser myndigheten att det är bättre att använda begreppet *antagligt* istället. Detta eftersom det då framgår tydligare att det är fråga om ett beviskrav och inte ett materiellt rekvisit.

Se även Försäkringskassans synpunkt nedan till 33 kap. 6 a §.

33 kap. 6 a §⁶

För en försäkrad som uppnått den ålder då det återstår som mest fem år till den tidpunkt då sjukersättning som längst kan lämnas enligt 16 § och som har erfarenhet av sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden ska vid bedömningen enligt 6 § första stycket andra meningen endast beaktas sådana arbeten som den försäkrade har erfarenhet av eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Försäkringskassan anser att en annan lagteknisk lösning än den som föreslås i 6, 6 a och 10 a §§ är att föredra. Enligt Försäkringskassan mening skulle de särskilda reglerna om sjukersättning till äldre bli enklare att förstå om 6 § första stycket andra meningen⁷ hänvisade till 10 § avseende de som omfattas av huvudregeln och till 10 a § avseende de som omfattas av de särskilda reglerna. Då skulle 6 a § kunna utgå och 10 a § istället kunna formuleras om. Detta skulle leda till dels att vissa skrivningar inte behöver upprepas i flera bestämmelser, dels att bestämmelserna avseende äldre försäkrade skulle följa samma logik som huvudregeln.⁸ Detta skulle även kunna leda till att det blir än tydligare i lagtexten att bedömningen av arbetsförmågan endast ska göras mot sådana *normalt förekommande* arbeten som den försäkrade har erfarenhet av.⁹

Vidare uppfattar Försäkringskassan skrivelserna i promemorian och betänkandet som att arbetsförmågan och rehabiliteringsmöjligheterna för dem som omfattas av de särskilda reglerna i 6 a och 10 a §§ ska bedömas i förhållande till förvärvsarbete i en sådan *angiven yrkesgrupp* som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som den försäkrade har erfarenhet av.¹⁰ Som framgår nedan i synpunkterna under avsnitt 8.4 är Försäkringskassan tveksam till om bedömningen även i dessa fall ska göras mot en angiven yrkesgrupp. Om den fortsatta avsikten är att

⁶ 33 kap. 6 a § första stycket så som författningsförslaget är utformat i promemorian.

⁷ 6 § 2 så som författningsförslaget är utformat i promemorian.

⁸ Se 6 § första stycket andra meningen och 10 §.

⁹ Försäkringskassan anser att det finns en viss risk för feltolkningar och att den är störst i 10 a §.

¹⁰ Se bl.a. avsnitt 3.2 och författningskommentaren till 6 a § i promemorian samt 8.4 i betänkandet.

bedömningen även i dessa fall ska göras mot en angiven yrkesgrupp anser Försäkringskassan att detta bör framgå tydligare av lagtexten. Visserligen hänvisar 6 a § tillbaka till 6 § första stycket andra meningen och 10 a § tillbaka till 10 § första stycket 1, men detta skulle kunna läsas som att de särskilda reglerna ersätter det som anges där. Detta särskilt eftersom det i 6 a § och 10 § står *sådana arbeten* och inte t.ex. *sådana arbeten i en sådan angiven yrkesgrupp*.

33 kap. 7 §

För rätt till aktivitetsersättning krävs att nedsättningen kan antas bestå under minst ett år.

I denna bestämmelse föreslås inga ändringar. Om förslagen om rubriker till 6 § och 6 a § införs behövs dock en rubrik även till denna bestämmelse. Rubriken skulle förslagsvis kunna vara "Nedsatt arbetsförmåga vid aktivitetsersättning" (jfr den föreslagna rubriken till 6 §).

Vidare anser Försäkringskassan att det, precis som i 33 kap. 6 § första stycket, blir tydligare att det är fråga om ett beviskrav och inte ett materiellt rekvisit ifall formuleringen *antagligt* används istället för *kan antas*.

33 kap. 10 § a

För en försäkrad som avses i 6 a § ska bedömningen av arbetsförmågans nedsättning enligt 10 § första stycket 1 endast göras mot sådana arbeten som den försäkrade har erfarenhet av.

Se Försäkringskassans synpunkter ovan till 33 kap. 6 a §.

36 kap. 9 a § första stycket

Försäkringskassan får efter ansökan av en försäkrad som under minst tolv månader har fått aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga besluta att han eller hon får studera utan att aktivitetsersättningen minskas med hänsyn till studierna (aktivitetsersättning under provotid).

Utredningen anser att kravet på att den försäkrade ska ha haft ersättning i minst tolv månader innan hen kan ansöka om vilande ersättning (36 kap. 10 §) ska kvarstå.¹¹ Utredningen föreslår därför ingen förändring av denna bestämmelse. Både när det gäller aktivitetsersättning under provotid (36 kap. 9 a §) och vilande sjuk- eller aktivitetsersättning (36 kap. 10 §) krävs det att den försäkrade ska ha haft ersättningen under minst tolv månader innan hen kan få bifall på en sådan ansökan. Av 36 kap. 10 § framgår det att de tolv månaderna måste ha varit *omedelbart dessförinnan*. Något sådant rekvisit finns inte i 36 kap. 9 a § trots att det i förarbetena¹² tydligt framgår att den försäkrade måste ha fått aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga under tolv månader *omedelbart dessförinnan*. För att undvika missförstånd anser Försäkringskassan att *omedelbart dessförinnan* bör skrivas in i lagtexten i 36 kap. 9 a §.

36 kap. 19 § andra stycket

En försäkrad som har uppvisat en arbetsförmåga som han eller hon antogs sakna när beslutet om sjukersättning fattades ska, om inte annat framkommer, antas ha en förbättrad arbetsförmåga. Om arbetsförmågan fortfarande är nedsatt i förhållande till sådana arbeten som avses i 33 kap. 10 eller 10 a §§ ska dock rätten till sjukersättning inte omprövas.

¹¹ Se s. 818.

¹² Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 10 s. 49.

Förslaget om en ny andra mening som lämnas i betänkandet finns inte med i promemorias författningsförslag. Några överväganden av om en sådan ändring behövs finns inte heller i promemorian. I övriga delar där promemorians författningsförslag inte innehåller de ändringar som föreslås i betänkandet utgår Försäkringskassan från att regeringen senare kommer ta ställning till utredningens förslag. Vad avser 36 kap. 19 § andra stycket andra meningen anser Försäkringskassan dock att det hade varit önskvärt om en eventuell ändring gjordes samtidigt som de förändringar som föreslås i promemorian.¹³

7. Rätten till sjukersättning – problemanalys

7.8 Beviskravet vid prövning av rätt till sjukersättning

Försäkringskassan är positiv till att frågor om bevisprövning vid tillämpningen av socialförsäkringen lyfts och diskuteras. Försäkringskassan anser att det finns ett stort behov av vägledning och förtydliganden från lagstiftaren i fråga om gällande beviskrav.

Försäkringskassan har tagit ställning till att beviskravet sannolikt ska användas i samtliga förmånsärenden (enskildas ansökningsärenden) om inte ett särskilt beviskrav finns angivet i den bestämmelse som ska tillämpas eller framgår av vägledande avgöranden från högre instans.¹⁴

Försäkringskassan anser likt utredningen att det beviskrav som får anses gälla vid ansökningsärenden om sjuk- och aktivitetsersättning är *sannolikt*. Det framgår numera av Försäkringskassans vägledning (2013:1) *Sjukersättning, version 7* och Försäkringskassans vägledning (2013:2) *Aktivitetsersättning, version 11*. Försäkringskassan anser dock att det är mer oklart om det enligt nuvarande regler gäller ett lägre beviskrav för vissa delar av bedömningarna i 33 kap. 6 och 7 §§ SFB.¹⁵

Även om utredningen har gjort en gedigen rättsutredning i frågan om beviskrav anser Försäkringskassan att den behöver kompletteras eller förtydligas i vissa delar.

Försäkringskassan saknar motivering till utredningens bedömning att begreppet *kan antas* i 33 kap. 7 § SFB är ett uttryck för ett beviskrav enligt gällande rätt.¹⁶ Ingenstans i tidigare lagar, förarbeten eller praxis uttrycks att det skulle vara fråga om ett beviskrav eller vilket beviskrav som gäller. I kammarrättsavgöranden förekommer istället formuleringar som kan tolkas som att beviskravet *sannolikt* gäller för alla delar av bedömningen.¹⁷

Utredningen ifrågasätter i ett annat sammanhang om begreppet *sannolikt* i 112 kap 2 § SFB, som avser interimistiska beslut, är ett uttryck för ett beviskrav eller en materiell bedömning. Begreppet beskrivs som ett materiellt rekvisit, en sannolikhetsbedömning och en prognos. Försäkringskassan noterar också att utredningen delar Försäkringskassans uppfattning att inte alla begrepp som kan tolkas som beviskrav faktiskt är det.¹⁸

¹³ Se s. 833 f för utredningens överväganden.

¹⁴ Se Försäkringskassans vägledning (2004:7) Förvaltningsrätt i praktiken version 14.

¹⁵ Jfr avsnitt 7.8.8.

¹⁶ Jfr avsnitt 7.8.8.

¹⁷ Se exempelvis Kammarrätten i Stockholms dom den 9 april 2021 i mål nr 3559-20, Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 oktober 2021 i mål nr 3671-21 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 oktober 2021 i mål nr 3446-20.

¹⁸ Jfr avsnitt 7.8.4.

Försäkringskassan anser att en liknande analys borde ha gjorts i fråga om begreppet *kan antas* i 33 kap. 7 § SFB. En alternativ och mer trolig innebörd av begreppet skulle kunna vara att det ska göras ett antagande eller en prognos om hur den enskildes arbetsförmåga kommer att utvecklas över tid. Det liknar det sätt som Försäkringskassan beskriver den bedömning som ska göras i Försäkringskassans vägledning (2013:2) *Aktivitetsersättning*.

Försäkringskassan anser alltså att det starkt kan ifrågasättas om *kan antas* i 33 kap. 7 § SFB är ett beviskrav. Mycket talar för att det snarare är ett materiellt rekvisit som ger uttryck för den nivå av säkerhet som ska finnas avseende prognosen. Försäkringskassan anser också att det kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan dessa två.

Skillnaden kan beskrivas som att bevisprövning handlar om frågan om ett visst förhållande finns eller har funnits, med tillräcklig nivå av säkerhet enligt gällande beviskrav. En prognosbedömning handlar istället om hur något kan komma att bli i framtiden, vilket är en fråga som är svår att göra föremål för bevisning i egentlig mening. Prognosen görs givetvis bland annat utifrån omständigheterna i ärendet, men rekvisitet i prognosbedömningen ger enligt detta synsätt inte uttryck för med vilken säkerhet dessa omständigheter ska föreligga (ett beviskrav). Rekvisitet ger istället uttryck för den nivå av säkerhet som ska finnas avseende själva prognosen. Det är därför tänkbart att beviskravet för omständigheterna som ska ligga till grund för prognosen är *sannolikt* och att begreppet *kan antas* sedan medför ett lägre krav på säkerhet i prognosen.¹⁹

Försäkringskassan saknar också ett utförligare resonemang och ställningstagande till vilket beviskrav som utredningen anser gäller i dagsläget, vid den varaktighetsbedömning som ska göras enligt 33 kap. 6 § SFB och som enligt Försäkringskassans synsätt motsvarar varaktighetsbedömningen enligt 33 kap. 7 § SFB. I paragrafen anges inte *kan antas* utan *kan anses*. Om utredningen anser att det är beviskravet *sannolikt* som gäller saknar Försäkringskassan ett resonemang kring varför det rent systematiskt skulle gälla ett högre beviskrav för varaktighetsbedömningen vid sjukersättning än vid aktivitetsersättning enligt gällande rätt.

Enligt Försäkringskassan finns det inte något tydligt svar på frågan om vilket beviskrav som gäller i dagsläget vare sig i fråga om det första eller andra ledet av 33 kap. 6 § SFB. Av samma skäl som anförts ovan gällande *kan antas* i 33 kap. 7 § SFB kan det ifrågasättas om *kan anses* i 33 kap. 6 § SFB är ett beviskrav eller ett materiellt rekvisit. Försäkringskassan beskriver i sin vägledning den bedömning som ska göras liknande bedömningen vid aktivitetsersättning.²⁰

Att utredningen inte resonerar kring dessa frågor mer utvecklat ser Försäkringskassan som en brist. Detta bland annat med hänsyn till systematiken i socialförsäkringsbalken och vilka konsekvenser lagregleringen av beviskravet kan få för tolkningen av övriga liknande begrepp i balken.

För att lagregleringen av beviskravet ska leda till den ökade förutsebarhet som är avsedd efterfrågar Försäkringskassan också ett resonemang kring vad det i praktiken innebär att det är fråga om ett beviskrav istället för ett materiellt rekvisit i 33 kap. 6 och 7 §§ SFB och vad som är beviskravet vid bevisprövning för denna typ av prognosbedömningar. Försäkringskassan efterfrågar också att regeringen tar ställning till en rimlig definition av begreppet *sannolikt* och *kan antas/antagligt*.²¹ För Försäkringskassan

¹⁹ Se Von Essen, Processramen i förvaltningsmål – Ändring av talan och anslutande frågor, JUNO version 2, s. 195 samt Diesen och Lagerqvist Veloz Roca, Bevisprövning i förvaltningsmål BEVIS 7, 2003, s. 96 ff. och 122 ff.

²⁰ Se Försäkringskassans vägledning (2013:1) *Sjukersättning*.

²¹ Jfr avsnitt 7.8.5.

är det avgörande att förslagen även i praktiken leder till förtydliganden, förenklingar och enhetlighet i handläggningen.

8. Rätten till sjukersättning - överväganden och förslag

8.1 Ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp²²

Försäkringskassan har inga synpunkter på förslaget att prövningen av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning ska göras mot samma arbetsmarknadsbegrepp som vid prövningen av rätten till sjukpenning. En sådan ändring minskar risken för att personer blir kvar i långa sjukskrivningar trots att ytterligare åtgärder inte bedöms kunna leda till en förbättrad arbetsförmåga. Förslaget ligger också i linje med den framställning om ändring i socialförsäkringsbalken som myndigheten gjorde till regeringen 2017.²³

Försäkringskassan gör emellertid bedömningen att det finns en risk för att den föreslagna ändringen inte får de effekter som är avsedda.²⁴ Det bedöms även finnas en risk för att de försäkrade förväntar sig att Försäkringskassan, vid prövningen av arbetsförmågan, ska kunna beakta omständigheter som inte är möjliga att ta hänsyn till enligt de föreslagna bestämmelserna. Anledningen till detta är att bedömningen även fortsättningsvis ska göras utifrån strikt medicinska faktorer. Det kommer med hänsyn till andra omständigheter, bl.a. personens utbildning och anknytning till arbetsmarknaden, många gånger inte vara realistiskt att den försäkrade ska kunna försörja sig inom den angivna yrkesgruppen.²⁵ Även om en ändring av arbetsmarknadsbegreppet skulle leda till att det blir mer transparent vilka arbeten som Försäkringskassan har bedömt att den försäkrade, utifrån en renodlad försäkringsmedicinsk bedömning, kan klara av finns det därmed ändå en fortsatt uppenbar risk för att beslutsmotiveringen kommer att upplevas som hypotetisk för den försäkrade. För att komma till rätta med detta torde det krävas att Försäkringskassan ges möjlighet att beakta även andra faktorer än strikt medicinska, vilket inte är möjligt med de föreslagna bestämmelserna. En sådan förändring skulle dock vara i linje med bl.a. de förslag som lämnats avseende äldre försäkrade i förvärvsarbetande ålder.²⁶ Försäkringskassan har inte några synpunkter på lämpligheten av en sådan förändring.

Risken för att beslutsmotiveringen kommer att upplevas som hypotetisk är större i ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning än i sjukpenningärenden och som störst i ärenden om aktivitetsersättning. Anledningen till detta är att de som ansöker om sjuk- och aktivitetsersättning i regel har en svagare förankring på arbetsmarknaden än de som ansöker om sjukpenning. För att sjukpenning ska kunna beviljas krävs att den försäkrade har en sjukpenninggrundande inkomst, vilket innebär att personen åtminstone tidigare har haft en anknytning till arbetsmarknaden. För rätt till sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning krävs dock inte att personen har, eller har haft, en inkomst utan rätten till förmånerna förvärvas genom bosättning.²⁷ Cirka 30 procent av dem som beviljas sjukersättning har en ersättning som endast är baserad

²² Dvs avsnitt 8.1 i betänkandet. I promemorian finns förslaget i avsnitt 3.1.

²³ Försäkringskassans skrivelse till regeringen den 28 november 2017 (diarienummer 47906-2017).

²⁴ Se avsnitten 8.1.1 och 12.1 avseende avsedda effekter av förslaget.

²⁵ Jmf Försäkringskassans remissyttrande till SOU 2020:6 (dnr 001718-2020).

²⁶ Se avsnitt 8.4.

²⁷ Se 5 kap. 9 § och 33 kap. 5 § SFB.

på bosättning. För aktivitetsersättning är motsvarande siffra 90 procent.²⁸ Försäkringskassan saknar en analys i betänkandet av dessa svårigheter samt av lämpligheten av att detta arbetsmarknadsbegrepp införs även för sjuk- och aktivitetsersättning.

Enligt förslaget ska prövningen av arbetsförmågan göras mot förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Samtidigt hänvisar betänkandet till skrivningen i prop. 2020/21:171 om att regeringen bedömer att arbetsmarknadsbegreppet i ärenden om sjukpenning varken görs bredare eller smalare genom den av regeringen föreslagna lagändringen.²⁹ Enligt Försäkringskassans mening blir de rättsliga förutsättningarna för prövningen en annan om Försäkringskassan gör bedömningen mot normalt förekommande arbete och sedan motiverar sitt beslut utifrån en angiven yrkesgrupp än vad den blir om prövningen görs mot en eller flera angivna yrkesgrupper. Försäkringskassan önskar därför ett förtydligande så att det framgår på vilket sätt prövningen ska göras.

Avslutningsvis kan nämnas att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag att utveckla ett kunskapsmaterial som ska kunna användas av Försäkringskassan vid bedömning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete inom en angiven yrkesgrupp.³⁰ Arbetet med uppdraget pågår och riktar sig än så länge till förmanen sjukpenning, men Försäkringskassan förutsätter att materialet även ska användas för förmanerna sjuk- och aktivitetsersättning. Enligt Försäkringskassans mening behöver lagstiftaren överväga vilken rättslig status som kunskapsmaterialet ska få. Med hänsyn till den betydelse som kunskapsmaterialet kan få för tillämpningen av bestämmelserna om rätten till sjuk- och aktivitetsersättning anser Försäkringskassan att materialet bör författningsregleras.

Vad avser begreppet *annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade* vill Försäkringskassan lyfta att incitamenten för den försäkrade att hitta ett annat lämpligt arbete förmodligen kommer minska när personen har beviljats sjukersättning. I och med att ersättningen beviljas minskar även stödet från samhället. Om denna effekt inte är önskvärd bör det övervägas om Arbetsförmedlingen eller någon annan myndighet ska få i uppdrag att bevaka och arbeta för att ett annat lämpligt arbete blir tillgängligt för den försäkrade. För aktivitetsersättning blir den här effekten inte lika tydlig eftersom dessa försäkrade i högre grad beviljas insatser även under ersättningstiden. Därtill kommer att ett beslut om aktivitetsersättning inte får avse längre tid än tre år.³¹

8.2 Förtydliganden av varaktighetskravet

Försäkringskassan har inga synpunkter på att begreppet *stadigvarande* ersätts av begreppet *överskådlig tid*.

Försäkringskassan anser dock att det är tveksamt om en sådan förändring får en så marginell effekt som utredningen beskriver.³² Både uttalandena i betänkandet³³ om vad som kan anses vara en överskådlig tid och de språkliga skillnaderna mellan begreppen talar, enligt Försäkringskassans mening, för att förändringen kommer att leda till mer än en marginell ökning av antalet beviljade sjukersättningar.

²⁸ Procentsatserna bygger på Försäkringskassans statistik för oktober 2021. Procentsatsen för aktivitetsersättning omfattar inte de som beviljats aktivitetsersättning vid förlängd skolgång.

²⁹ Se avsnitt 8.1.1.

³⁰ Regeringsuppdraget "Uppdrag om stöd för bedömning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete inom en angiven yrkesgrupp" (diarienummer S2021/03698 [delvis]).

³¹ 33 kap. 19 § SFB.

³² Jfr s. 524.

³³ Se bl.a. avsnitten 7.7.4 och 8.2.2.

8.3 Justeringar och förtydliganden av kravet på uttömda rehabiliteringsmöjligheter

8.3.6 Beviskravet för att rehabiliteringsåtgärder ska kunna bedömas vara uttömda

Försäkringskassan är tveksam till att det, utan ytterligare utredning, lagregleras beviskrav i fråga om de prognosbedömningar som ska göras enligt 33 kap. 6 och 7 §§ SFB. Myndigheten är även tveksam till att det lagregleras olika beviskrav för den bedömning som ska göras i två delar enligt 33 kap. 6 § SFB.

Precis som utredningen skriver i avsnitt 8.2.1 är frågan om rehabiliteringsåtgärder tätt sammankopplad med frågan om arbetsförmågans nedsättning sett över tid. Att ha olika beviskrav för dessa bedömningar riskerar därför att leda till onödiga tillämpnings-svårigheter. Därtill kommer att placeringen av det lägre beviskravet inom sjukersättning inte harmoniserar med det lägre beviskravet som utredningen anser gäller inom aktivitetsersättning. Förslaget skulle harmonisera bättre om det lägre beviskravet placerades på båda delarna av varaktighetsbedömningen likt det som anges inom aktivitetsersättning.

Försäkringskassan saknar närmare överväganden om varför bedömningen i de två delarna i 33 kap. 6 § SFB ska göras utifrån olika beviskrav samt varför inte samma beviskrav ska gälla för varaktighetsbedömningarna i ärenden om sjukersättning (33 kap. 6 § SFB) respektive aktivitetsersättning (33 kap. 7 § SFB).

Så som framgår av avsnitt 7.8 anser Försäkringskassan att det starkt kan ifrågasättas om *kan antas* i 33 kap. 7 § SFB är ett beviskrav eller ett materiellt rekvisit. Om det fastställs att det är ett beviskrav och det lagreglerade beviskravet i 33 kap. 6 § andra meningen formuleras som *kan antas*, utan närmare motivering, riskerar det att skapa otydlighet ifråga om hur detta begrepp ska tolkas på alla andra ställen i socialförsäkringsbalken. För att lagregleringen av beviskravet ska leda till ökad förutsebarhet efterfrågar Försäkringskassan att övervägandena i förslaget utvecklas.

Om lagstiftarens avsikt är att införa ett lägre beviskrav i 33 kap. 6 § SFB skulle det bli tydligare att använda formuleringen *antagligt* istället för *kan antas*. Det skulle då tydligare framgå att det är fråga om ett beviskrav och inte ett materiellt rekvisit. Även i 33 kap. 7 § SFB hade det varit tydligare att använda formuleringen *antagligt*.³⁴

Avslutningsvis är Försäkringskassan tveksam till utredningens skrivning på s. 483 som kan tolkas som att myndigheten har en motbevisbördan när den försäkrade har uppvisat ett läkarutlåtande där det redogörs för varför ytterligare rehabiliteringsåtgärder inte bedöms kunna leda till återfående av arbetsförmåga.

Enligt Försäkringskassans uppfattning är myndighetens uppgift i ett ansökningsärende att utreda ärenden såsom deras beskaffenhet kräver och att sedan bedöma om den enskilde har rätt till ersättning eller inte. Ett beviskrav kan i det sammanhanget sägas handla om hur säkra uppgifterna i ett ärende sammantaget behöver vara för att en förman ska kunna beviljas. Om utredningen sammantaget inte uppgår till det beviskrav som gäller kan den omständigheten inte läggas till grund för prövningen, vilket antingen betyder att det krävs ytterligare utredning eller att det kan bli fråga om ett avslag. Försäkringskassan kan dock inte anses ha någon motbevisbördan. Försäkringskassans uppgift är inte att vederlägga den enskildes uppgifter utan att utreda ärenden i den utsträckning som krävs för att fatta materiellt korrekta beslut.

³⁴ Se Försäkringskassans synpunkt i avsnitt 1.1.

8.4 Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetsande ålder³⁵

Försäkringskassan har inga synpunkter på att det införs särskilda regler för äldre i förvärvsarbetsande ålder, men anser att de bör utformas på ett annat sätt.

Att införa särskilda regler för äldre ligger i linje med den framställning om ändring i socialförsäkringsbalken som myndigheten gjorde till regeringen 2017.³⁶ Nämnas kan dock att behovet av särskilda regler då var större än vad de kommer vara om utredningens och Regeringskansliets förslag i övrigt införs. Särskilt förslagen om att tid bortom den tidpunkt då sjukersättning som längst kan lämnas inte ska beaktas vid prövningen av arbetsförmågan och rehabiliteringsmöjligheterna bedöms leda till ett minskat behov av särskilda regler för äldre.³⁷

Utredningens och Regeringskansliets förslag harmoniserar inte med det som riksdagen har beslutat ska gälla för äldre försäkrade i sjukpenningärenden.³⁸ Försäkringskassan anser att det finns behov av en harmonisering avseende vilken ålder den försäkrade ska ha uppnått för att omfattas av de särskilda reglerna. Om så inte sker kommer vissa personer mellan 60 och 62 år kunna få avslag på sin ansökan om sjukpenning efter dag 180, men bifall på sin ansökan om sjukersättning.³⁹ Eftersom sjukersättning beviljas för mer långvarigt nedsatt arbetsförmåga och i någon mening är det sista steget i en kedja innebär en sådan ordning ett avsteg från de principer som tidigare har ansetts gälla inom sjukförsäkringen.⁴⁰ Försäkringskassan har ingen åsikt om ett sådant avsteg är motiverat. Detta leder dock även till att det finns en risk för att det uppstår ett "glapp" mellan förmånerna om den försäkrades sjukpenning inte byts ut till sjukersättning innan dag 180. Dessutom finns det en risk för att det blir svårare för de försäkrade att förstå vid vilken ålder de omfattas av de särskilda reglerna för sjukpenning respektive sjukersättning, vilket i sin tur kan leda till ett minskat förtroende för sjukförsäkringen.

Om möjligt vore det önskvärt om även bestämmelsen i 41 kap.10 § SFB avseende livränta harmoniserades med de föreslagna reglerna.

En annan konsekvens av att de föreslagna reglerna inte harmoniserar är att vissa personer som i dagsläget är arbetslösa, men som har erfarenhet från sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, kommer kunna få avslag på sin ansökan om sjukpenning, men bifall på sin ansökan om sjukersättning. Så kommer bli fallet även om reglerna harmoniseras avseende ålder.

I detta sammanhang kan även nämnas att de föreslagna sjukpenningreglerna avseende äldre innehåller en bestämmelse om att en försäkrad som har uppnått den ålder då inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas ska fortsätta att omfattas av undantagsregleringen även om tidpunkten för uttag av sådan pension därefter skulle senareläggas genom en författningsändring.⁴¹ Enligt Försäkringskassans mening finns det skäl att överväga om en liknande bestämmelse bör införas i sjukersättningsreglerna.

³⁵ Dvs avsnitt 8.4 i betänkandet. I promemorian finns förslaget i avsnitt 3.2.

³⁶ Försäkringskassans skrivelse till regeringen den 28 november 2017 (diarienummer 47906-2017).

³⁷ Jmf s. 484 f.

³⁸ Se riksdagsskrivelse 2021/22:116 och Socialförsäkringsutskottets betänkande 2021/22:SfU1.

³⁹ Jmf s. 504 f.

⁴⁰ Jmf avsnitt 8.1.2.

⁴¹ Se prop. 2021/22:1, utgiftsområde 10, avsnitt 2.1 och 3.11.3.

Som framgår ovan under avsnitt 1.1. uppfattar Försäkringskassan skrivningarna i promemorian och betänkandet som att arbetsförmågan och rehabiliteringsmöjligheterna för de som omfattas av de särskilda reglerna i 6 a och 10 a §§ SFB ska bedömas i förhållande till förvärvsarbete i en sådan *angiven yrkesgrupp* som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som den försäkrade har erfarenhet av.

Försäkringskassan är tveksam till om bedömningen även i dessa fall ska göras mot en *angiven yrkesgrupp*. Ett av syftena med att prövningen ska göras mot en *angiven yrkesgrupp* är att bedömningen ska bli mer konkret.⁴² För de försäkrade som omfattas av de särskilda reglerna finns det dock, till skillnad från de övriga försäkrade, konkreta arbeten att bedöma arbetsförmågan mot, om endast arbeten som den försäkrade har erfarenhet av ska beaktas. Därtill kommer att det, beroende på hur yrkesgrupperna utformas, finns en risk för tillämpningssvårigheter om det eller de arbeten som den försäkrade har erfarenhet av ingår i en yrkesgrupp där även arbeten som den försäkrade inte har erfarenhet av ingår. I betänkandet anför utredningen att begränsningen av arbetsmarknadsbegreppet måste göras utifrån det arbetsmarknadsbegrepp som gäller för övriga försäkrade, eftersom det annars skulle kunna leda till att äldre försäkrade prövas gentemot ett bredare arbetsmarknadsbegrepp än övriga försäkrade.⁴³ För att denna situation inte ska uppstå räcker det dock, enligt Försäkringskassans mening, att en koppling görs till *normalt förekommande arbeten*. Eftersom tanken med de särskilda reglerna för äldre är att avgränsa arbetsmarknadsbegreppet ytterligare i förhållande till de regler som gäller för övriga försäkrade bör prövningen, enligt Försäkringskassans mening, inte göras mot en *angiven yrkesgrupp* utan endast mot *sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som den försäkrade har erfarenhet av*.

I betänkandet anför utredningen att sjukersättningen varken är eller ska vara en yrkesförsäkring, utan en omställningsförsäkring.⁴⁴ Eftersom syftet med de särskilda reglerna är att undvika omställningskrav som framstår som orimliga, anser Försäkringskassan dock att sjukersättningen i praktiken kommer att bli mindre av en omställningsförsäkring och mer av en yrkesförsäkring för just denna grupp av försäkrade.

En annan konsekvens av förslaget är att de försäkrade som i regel har en svagare anknytning på arbetsmarknaden, exempelvis långtidsarbetslösa eller försäkrade som endast haft skyddade arbeten, inte kommer omfattas av de särskilda och mer generösa reglerna. Anledningen till detta är att de inte uppfyller kravet på att ha erfarenhet av sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

8.5 Ett författningsreglerat beviskrav för prövning av rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning

Försäkringskassan är tveksam till att beviskravet sannolikt för prövning av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning ska lagregleras särskilt.

Försäkringskassan är osäker på om den bästa lösningen för att uppnå ökad förutsebarhet och enhetlighet i handläggningen är att, för en specifik förmån, författningsreglera ett beviskrav som, enligt Försäkringskassans mening, gäller redan i dagsläget. Ett sådant förslag riskerar att skapa otydlighet ifråga om vad som gäller för övriga förmåner i socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan anser att det är angeläget att frågor om beviskrav

⁴² Se bl.a. avsnittet 8.7.

⁴³ Se s. 498 f.

⁴⁴ Se avsnitt 8.4.1.

inom socialförsäkringen ses över i ett sammanhang och föreslår därför att en offentlig utredning tillsätts med den uppgiften. En sådan utredning bör bland annat utreda vilka begrepp som ger uttryck för beviskrav och vilka som inte gör det.⁴⁵

Försäkringskassan håller med utredningen om att ett klart uttalat beviskrav gör att det finns en mindre risk för att handläggare och beslutsfattare ställer olika höga krav och gör olika bedömningar. Försäkringskassan vill dock påpeka, som utredningen själv är inne på, att ett klart uttalat beviskrav inte nödvändigtvis kräver att det är lagreglerat.

Om lagstiftaren väljer att införa ett lagreglerat beviskrav för prövningen av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning bör det kompletteras med förtydliganden om dess innebörd. Införandet behöver också motiveras med beaktande av systematiken i socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan har beskrivit detta utförligt i avsnitt 7.8.

9. Rätten till sjukersättning – konsekvenser av utredningens förslag⁴⁶

9.7 Effekter för myndigheter

Försäkringskassan

Ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp

Utgångspunkt för nedanstående text är ett ikraftträdande den 1 juli 2022.

Försäkringskassan bedömer att ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp för sjuk- och aktivitetsersättning kommer att leda till att antalet ansökningar ökar. Under 2022–2024 beräknar Försäkringskassan att myndigheten kommer att behöva hantera mellan 13 000 och 16 000 ansökningar per år, utöver redan prognostiserat inflöde av ansökningar för sjuk- och aktivitetsersättning. Det innebär ett ökat inflöde av ansökningar avseende sjukersättning med 60 procent 2022, 65 procent 2023 och 50 procent 2024. När det gäller aktivitetsersättning beräknar myndigheten en volymökning med 15 procent per år under perioden 2022–2024.

Försäkringskassan kommer inte att kunna hantera den beräknade volymökningen med befintlig personal. Myndigheten behöver därför rekrytera ytterligare 200 årsarbetare (168 miljoner kronor) från april 2022. Efterföljande år beräknar Försäkringskassan att kostnaden för handläggningen avtar något. År 2023 krävs 119 årsarbetare (133 miljoner kronor) och 2024 krävs 98 årsarbetare (110 miljoner kronor) för att hantera volymökningarna.⁴⁷ Att behovet av personal är som störst år 2022 beror på att nyrekryterad personal behöver utbildas och inte kommer kunna handlägga ärenden fullt ut förrän efter sex månader. Att det tar sex månader beror på att handläggningen av ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning är komplex med kvalificerade utredningar och bedömningar. Försäkringsutredare behöver bl.a. behärska bestämmelserna för rätten till sjuk- och aktivitetsersättning samt bestämmelserna för när en person är försäkrad i Sverige.

Försäkringskassan kommer under en period att ha stora balanser, vilket kommer att innebära längre handläggningstider.

⁴⁵ Jmf Försäkringskassans synpunkter i avsnitten 7.8 och 8.3.6.

⁴⁶ Dvs avsnitt 9 i betänkandet. I promemorian beskrivs konsekvenserna i avsnitt 5.

⁴⁷ Försäkringskassan har valt att beräkna kostnaderna på tre år men kommer även därefter ha fortsatt löpande kostnader. Detta gäller alla kostnader som är beräknade på tre år och som berör verksamheten.

Eftersom de individer som beviljas sjuk- och aktivitetsersättning efter lagändringen förmodligen kommer att stå närmare arbetsmarknaden kommer det bli ett större antal som är i behov av rehabiliterande insatser. Försäkringskassan kommer därför behöva fler resurser för att arbeta med samordning av rehabiliteringsinsatser, framförallt inom aktivitetsersättning. Försäkringskassan uppskattar att det rör sig om cirka 7 000 fler individer per år, varav 3 000 individer inom aktivitetsersättning. Det innebär ett behov av ytterligare 18 årsarbetare (14 miljoner kronor) 2022, 47 årsarbetare (53 miljoner kronor) 2023 och 73 årsarbetare (82 miljoner kronor) 2024. Anledningen till att behovet av resurser ökar över tid är att antalet individer med behov av samordning ökar succesivt efter det första året med ersättning

Ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp för sjuk- och aktivitetsersättning kommer även att medföra en införandekostnad på 0,9 miljoner kronor.

Precis som handläggningen inom sjukpenning kräver ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp både samarbete och dialog med Arbetsförmedlingen. Exempelvis kommer även sjuk- och aktivitetsersättning att omfattas av det kunskapsmaterial som myndigheterna har fått i uppdrag att utveckla. Medarbetare på Försäkringskassan kommer vidare att behöva en större kunskap om arbetsmarknaden än vad den har i dagsläget med anledning av det förändrade begreppet. Eftersom antalet som ansöker om ersättning ökar kommer Försäkringskassan i ökad omfattning behöva ha kontakt med Arbetsförmedlingen, framförallt för att utreda om annat lämpligt arbete finns tillgängligt för den försäkrade.⁴⁸

Uppföljning av den försäkrades arbetsförmåga enligt 33 kap. 17 § SFB kommer att fylla ett något förändrat syfte när reglerna för rätten till sjukersättning förändras och regelverket blir mer generöst samtidigt som möjligheterna att arbeta, studera och ha andra uppdrag under tid med ersättning blir större. Även den försäkrades anmälningsskyldighet till Försäkringskassan kommer att förändras med anledning av förslagen. Försäkringskassan efterfrågar överväganden och analyser kring dessa uppföljningar.

Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder

Utgångspunkten för nedanstående text är ett ikraftträdande den 1 juli 2022.

Försäkringskassan bedömer att förslaget kommer att leda till att antalet ansökningar ökar. Under 2022 beräknar myndigheten att den kommer att behöva hantera cirka 14 000 ärenden, utöver redan prognostiserat inflöde av ansökningar. De två efterföljande åren beräknar myndigheten att den kommer att behöva hantera cirka 2 500 ärenden, utöver redan prognostiserat inflöde av ansökningar. Detta innebär att inflödet av ansökningar gällande sjukersättning ökar med 50 procent 2022 samt med 10 procent 2023 och 2024.

Försäkringskassan kommer inte kunna hantera volymökningen med befintlig personal. Myndigheten behöver ytterligare 176 årsarbetare (148 miljoner kronor) från april 2022. 18 årsarbetare (20 miljoner kronor) 2023 och 18 årsarbetare (20 miljoner kronor) 2024.

Försäkringskassan bedömer att inflödet kommer att vara mycket stort under det första halvåret efter införandet. Försäkringskassan kommer därför att ha stora balanser och längre handläggningstider under en period.

Vidare leder förslaget till en införandekostnad på 1 miljon kronor.

⁴⁸ Jfr s. 457.

Ett författningsreglerat beviskrav för prövning av rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning

Förslaget leder till en införandekostnad på 0,6 miljoner kronor.

Påverkan på övriga förmåner utifrån förslagen om rätten till ersättning

Om utredningens förslag införs förväntas fler försäkrade ansöka om bostadstillägg och livränta. När det gäller bostadstillägg beräknas en 20 procentig ökning av ansökningar 2022 och 10 procents ökning 2023 respektive 2024. Det innebär ett behov av ytterligare 10 årsarbetare (11,2 miljoner kronor) 2022, 5 årsarbetare (5,6 miljoner kronor) 2023 och 5 årsarbetare (5,6 miljoner kronor) 2024. Hur stor andel som kommer att ansöka om livränta är svår att beräkna.

Vidare är Försäkringskassans bedömning att fler personer kommer att vara aktuella för utbyte från sjukpenning till sjuk- och aktivitetsersättning. Det innebär att en del av de ökade kostnaderna för handläggningen av sjuk- och aktivitetsersättningen innebär en motsvarande minskad kostnad för handläggningen av sjukpenningen. Beroende på hur snabbt Försäkringskassan kan hantera de ökade volymerna kommer emellertid ett antal försäkrade, som fortfarande uppfyller förutsättningarna för att beviljas sjukpenning, ha kvar sjukpenning tills dess att Försäkringskassan har möjlighet att handlägga och bedöma utbytet till sjukersättning.

Utifrån antaganden om volymer beräknas år 1 en besparing i handläggningskostnader för sjukpenning på 20,2 miljoner kronor. Efter den initiala besparingen beräknas en årlig besparing motsvarande 51,7 miljoner kronor.

För en samlad bild av förslagets kostnader för sjuk- och aktivitetsersättningen hänvisas till tabellerna i slutet av avsnitt 17.

Arbetsförmedlingen

Ett införande av förslagen om ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp och särskilda regler för äldre i förvärsarbetande ålder kommer leda till att Försäkringskassan behöver hantera fler ärenden. Ett sådant införande skulle därför, med stor sannolikhet, leda till att Försäkringskassan behöver göra fler förfrågningar till Arbetsförmedlingen.

12. Rätten till aktivitetsersättning – överväganden och förslag

12.1 Ett förändrat arbetsförmågebegrepp

Försäkringskassans synpunkter på den föreslagna förändringen framgår av avsnitt 8.1.

12.3 Ett kodifierat beviskrav vid prövning av rätt till aktivitetsersättning

Så som framgår ovan i avsnitt 7.8 är Försäkringskassan tveksam till utredningens bedömning att det nuvarande beviskravet för bedömningen av varaktigheten i 33 kap. 7 § är *kan antas*, det vill säga antagligt. Försäkringskassan är därmed även tveksam till utredningens skrivningar om att den inte föreslår någon ändring i detta avseende. Som en konsekvens av utredningens bedömning att bestämmelsen redan i dagsläget innehåller ett beviskrav finns det inga överväganden av sådant slag i betänkandet. Försäkringskassan bedömer att sådan vägledning hade varit värdefull för myndigheten.

Försäkringskassans synpunkter i övrigt framgår av avsnitten 8.3.6 och 8.5.

13. Rätten till aktivitetsersättning – konsekvenser av utredningens förslag

13.6 Effekter för myndigheter

Se avsnitt 9.7 för Försäkringskassans synpunkter i detta avseende.

16. Arbeta studier och uppdrag med mera – överväganden och förslag

16.1 Huvudgrupp 1, försäkrade som har beviljats sjukersättning enligt reglerna som gällde före 1 juli 2008

16.1.1 Fribelopp vid arbete enligt reglerna för steglös avräkning

Försäkringskassan anser att det är rimligt att fribeloppet baseras på inkomstbasbeloppet istället för på prisbasbeloppet. Förslaget innebär dock en extra kostnad för it-utveckling, då Försäkringskassan under en period behöver två parallella handläggningssystem, samt en ökad kostnad i handläggningen, på grund av beräknad volymökning. Mot bakgrund av att den föreslagna förändringen berör en minskande målgrupp och att effekterna av förslaget har bedömts som relativt små ifrågasätter Försäkringskassan om det är kostnadseffektivt att genomföra förändringen.

16.1.2 Utveckling av beräkningsstöd

Enligt Försäkringskassans mening skulle ett beräkningsstöd i och för sig kunna hjälpa den försäkrade att förstå hur ersättningen påverkas av ökade arbetsinkomster. Försäkringskassan ser dock ett flertal svårigheter med ett sådant beräkningsstöd och har därför i tidigare sammanhang anfört att samma pedagogiska effekt istället skulle kunna uppnås genom tydliga räkneexempel.⁴⁹

Utredningen hänvisar till att det redan i dagsläget finns beräkningsstöd för bostadstillägg och bostadsbidrag. Försäkringskassan anser att det inte går att jämföra det föreslagna beräkningsstödet med dessa. Beräkningsstödet för steglös avräkning förväntas ge en heltäckande bild över den enskildes ekonomi och bl.a. beakta hur skatter och andra bidragssystem påverkas vid ökad arbetsinkomst. För att förmedla rätt uppgifter om bl.a. ersättningar från Försäkringskassan krävs att beräkningsstödet, till skillnad från beräkningsstödet för bostadstillägg, används i inloggat läge. Detta kan dock vara problematiskt ur ett dataskyddsperspektiv. Anledningen till detta är bl.a. att det är oklart om beräkningsstödet i inloggat läge är att bedöma som en behandling av personuppgifter inom ramen för socialförsäkringsdatabasen, och i så fall med stöd av vilket ändamål enligt 114 kap. 7 § SFB.

Om beräkningsstödet ska fylla sin funktion och ge ett rättvisande resultat utan att det används i inloggat läge behöver den försäkrade fylla i ett mycket stort antal uppgifter om t.ex. lön (från Sverige och utlandet), inkomst från näringsverksamhet, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning, sjukpenning och skatter. Om uppgifterna inte fylls i korrekt kommer uträkningen baseras på felaktiga eller otillräckliga uppgifter och ge ett missvisande resultat. Försäkringskassan bedömer att det också finns en risk för att den

⁴⁹ Se Försäkringskassans svar (dnr 019587-2017) på ISF rapport 2018:11 "Steglös avräkning – en analys av arbetsutbudet för personer med sjukersättning som har använt steglös avräkning".

försäkrade tolkar den beräknade ersättningen som ett beslut och att den försäkrade därmed anpassar sig efter felaktiga förutsättningar.

Slutligen beräknas det föreslagna beräkningsstödet vara förenat med en stor it-kostnad. Mot denna bakgrund och eftersom risken för felaktigheter är stor och målgruppen för tjänsten minskande bedömer Försäkringskassan att det föreslagna beräkningsstödet inte utgör ett kostnadseffektivt alternativ.

16.1.3 Inriktningsförslag – steglös avräkning och arbetsgivardeklaration på individnivå

Försäkringskassan motsätter sig inriktningsförslaget. Förslaget berör en minskande målgrupp och Försäkringskassan bedömer, precis som utredningen, att förslaget kräver omfattande analyser av nuvarande regelverk för steglös avräkning och av sekretess-reglerna. Den föreslagna ändringen löser dessutom bara hanteringen av de försäkrade som har en arbetsgivare i Sverige. De med eget företag eller de som inte har en arbetsgivare i Sverige omfattas inte av förslaget och hanteringen av dessa kommer därmed inte att bli enklare.

Förslaget innebär därtill en omfattande införandekostnad. Försäkringskassan har beräknat att införandekostnaden för it-utveckling uppgår till cirka 6,2 miljoner kronor. Beräkningen innehåller dock ett antal osäkra faktorer. Mot bakgrund av att regelverket ska tillämpas för en minskande grupp försäkrade ifrågasätter Försäkringskassan om kostnaderna är rimliga.

16.2 Huvudgrupp 2, försäkrade som har beviljats sjukersättning enligt reglerna som gäller from den 1 juli 2008

16.2.1 Flexiblare möjligheter till arbete med vilande sjukersättning

Försäkringskassan motsätter sig förslaget.

Det föreslagna regelverket med preliminär ersättning och avdrag på ersättningen en annan månad än den när den försäkrade faktiskt har arbetat är komplicerat. Utredningen bekräftar att den beräkningstekniska delen kommer att bli mer komplex men att administrationen bör underlättas genom en utvecklad it-lösning. Försäkringskassan vill påpeka att regelverket även kommer att framstå som komplext och svåröverskådligt för de försäkrade. Det finns en risk för att de försäkrade, som i många fall befinner sig i en ekonomiskt utsatt situation, får svårt att överblicka sina inkomster från månad till månad.

Utredningen anger att de försäkrades oro för att förlora sin ersättning är en av anledningarna till att fler inte arbetar med vilande ersättning i dagsläget. Enligt Försäkringskassans bedömning finns det en stor risk för att de försäkrade fortfarande kommer att uppleva sådan oro att de, trots de flexibla möjligheterna, inte kommer att utnyttja möjligheten att arbeta med vilande ersättning. Det finns därmed en risk för att det eftersträvade syftet, som är att underlätta för arbete under tid med ersättning, inte kommer att uppnås med de föreslagna reglerna. Ytterligare en omständighet som talar för att förslaget inte kommer att få avsedd effekt är utfallet av reglerna om steglös avräkning. Även detta regelverk infördes för att skapa drivkrafter för försäkrade att återvända till arbetsmarknaden. Endast ett mycket begränsat antal som har möjlighet att använda reglerna om steglös avräkning har gjort det över tid.

Försäkringskassan ifrågasätter även nyttan med att ersättningen ska kunna förklaras vilande för en så kort period som en timme per månad. Det är i första hand de som har

beviljats hel sjuk- eller aktivitetsersättning som inte har någon anknytning till arbetslivet och som därför har störst behov av att använda möjligheten att arbeta med vilande ersättning. Dessa individer har emellertid redan i dagsläget, genom den s.k. åttondelen, möjlighet att använda en begränsad förmåga till arbete eller andra åtaganden utan att rätten till ersättning påverkas. De försäkrade som har partiella ersättningar har med större sannolikhet redan någon form av anknytning till arbetsmarknaden och har på så sätt större möjligheter att också öka sin arbetsförmåga utan att behöva ansöka om vilande ersättning för en så kort period som en timme i månaden.

Mot bakgrund av ovan angivna skäl, och eftersom förslaget kräver omfattande it-utveckling, anser Försäkringskassan att nyttan med förslaget framstår som liten i förhållande till dagens regler.

Försäkringskassan delar dock utredningens uppfattning att en större flexibilitet i regelverket skulle kunna ge den försäkrade bättre möjligheter att använda sin restarbetsförmåga. Myndigheten föreslår därför att regeringen utreder andra alternativ som inte innefattar steglös vilande ersättning och som inte innefattar utbetalning av preliminära belopp. Ett alternativ skulle kunna vara att det införs fler fasta nivåer mellan de kvartiler som finns i dagsläget samt att det ges möjlighet till större flexibilitet att förlägga arbetstiden olika från vecka till vecka. Detta skulle innebära att systemet blir mer flexibelt men samtidigt förutsebart för de försäkrade. En sådan lösning skulle också innebära att Försäkringskassan, med en mindre utveckling, skulle kunna använda nuvarande it-stöd.

Om lagstiftaren ändå väljer att genomföra utredningens förslag anser Försäkringskassan att ett antal förtydliganden behöver göras.

Försäkringskassan saknar en beskrivning av hur de nya reglerna kommer att påverka de arbetsskadelivräntor som är samordnade med sjuk- eller aktivitetsersättning. En livränta som är samordnad med sjuk- eller aktivitetsersättning ska förklaras vilande när den ersättningen förklaras vilande.⁵⁰ Frågan är hur den bestämmelsen förhåller sig till att sjuk- eller aktivitetsersättningen ska bli preliminär och att avdrag för reduceringstid ska göras vid nästa påverkbara utbetalning. Det saknas överväganden om detta i betänkandet. Det saknas också beskrivning av hur det nya regelverket kommer att påverka den försäkrades bostadstillägg och hur denna samordning ska gå till.

När perioden med vilande ersättning har löpt ut och den försäkrade vill fortsätta arbeta i samma omfattning som under vilandeperioden kommer det, enligt Försäkringskassans mening, bli svårt att få den försäkrade att förstå att dennes arbetsförmåga bara kan prövas mot kvartiler. Övergången kan upplevas som inkonsekvent, särskilt med hänsyn till att utredningen inte föreslagit någon ändring av bedömningen utifrån fjärdedelars nedsättning av arbetsförmågan vid prövningen av rätten till ersättning. Det innebär att en person med halv sjukersättning som efter vilandeperiodens slut fortsätter att arbeta två timmar i veckan (utöver sin halvtid) riskerar att bli av med en fjärdedel av sin ersättning. Försäkringskassan saknar analyser av hur förslaget med steglöst vilande ersättning ska fungera i förhållande till den försäkrades fortsatta rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning.

Det behöver även beskrivas hur Försäkringskassan ska hantera de försäkrade som enligt dagens regler har sin ersättning vilande i kvartiler. Utredningen skriver att ett system med flexibel vilande ersättning även ska inkludera möjlighet till vilande ersättning i kvartiler. Det framgår dock inte att de som har ersättningen vilande i kvartiler ska fortsätta att hanteras enligt dagens regelverk. Enligt Försäkringskassans tolkning innebär förslaget att även ersättningen för dem som har en mer kontinuerlig arbetsinsats ska hanteras som preliminära och slutliga belopp.

⁵⁰ 41 kap. 19 § SFB.

Vidare behöver det förtydligas hur de försäkrade som har vilande ersättning ska kompenseras från sjukförsäkringen vid förlorad inkomst på grund av sjukdom eftersom sjukpenning enbart baseras på kvartiler. Utredningen anser att det fortfarande ska vara möjligt att ge sjuklön vid kortare sjukdom men att det i första hand avser försäkrade som har sin ersättning vilande under en längre period och i kvartiler. Vid mycket korta perioder med vilandeförklarad ersättning torde det, enligt utredningens mening, i normalfallet vara enklast för den försäkrade att justera ansökan om vilandeförklaring innan perioden påbörjas. Enligt Försäkringskassan mening behöver det göras tydligare i vilka situationer den försäkrade ska få sjukpenning respektive återta sin ansökan om vilandeförklaring.

En annan otydlighet är hur Försäkringskassan ska hantera de försäkrade som har ersättningen vilande både på grund av förvärvsarbete och studier. Enligt förslaget ska ersättning lämnas med ett preliminärt belopp för en försäkrad vars ersättning har förklarats vilande för förvärvsarbete. Det är oklart om hela ersättningsbeloppet blir preliminärt eller bara avseende den del som förklarats vilande på grund av förvärvsarbete.

16.2.3 Åtaganden av ideell karaktär under tid med sjukersättning

Försäkringskassan motsätter sig förslaget.

Utredningen har föreslagit en skyddsregel med en tydligt angiven gräns för när rätten till ersättning inte ska kunna omprövas med anledning av att den försäkrade utför sysslor av ideell karaktär. Försäkringskassan kan se fördelar med en tydligare gräns inom vilken den försäkrade inte behöver känna sig orolig för att ersättningen ska omprövas. Eftersom andra regelsystem inom socialförsäkringsbalken, t.ex. sjukpenning och arbets-skadelivränta, inte ger samma skydd finns det emellertid en risk för att den försäkrades övriga förmåner kommer att påverkas. I sjukpenningärenden ska Försäkringskassan bedöma den försäkrades hela arbetsförmåga och kan inte undanta sådan förmåga som uppvisats i ideellt arbete. Det innebär att det kommer att bli svårt att bedöma rätten till sjukpenning i de fall där den försäkrade har partiell sjuk- eller aktivitetsersättning, har åtaganden av ideell karaktär på 10 timmar i veckan och ansöker om sjukpenning på den delen hen inte har sjuk- eller aktivitetsersättning. Försäkringskassan saknar en analys av hur det nya förslaget kommer att påverka de försäkrade som har partiell sjuk- eller aktivitetsersättning och som kan bli sjukskrivna och ansöka om sjukpenning på resterande del.

Försäkringskassan bedömer även att det finns en risk för missbruk och felaktiga utbetalningar. Utredningen anför att sysslor av ideell karaktär är sådana insatser som utförs utan ersättning. Försäkringskassan anser att en sådan definition kan leda till problem med kringgående. Samma problematik finns i dagsläget inom regelverket om steglös avräkning (37 kap. SFB) där anmälningsskyldigheten, och därmed förbudet mot omprövning, beror på om de sysslor den försäkrade ägnar sig åt utgör förvärvsarbete eller sysslor av ideell karaktär. Utredningen anser att den som förvärvsarbetar i arbetsuppgifter som tydligt motsvarar vad som annars motsvarar förvärvsarbeten, men utan att redovisa inkomst kan få sin ersättning omprövad enligt regelverket om steglös avräkning. Försäkringskassan konstaterar att utredningen beskriver ett slags genomsynsresonemang, dvs. att man trots att villkoren för en bestämmelse är uppfyllda inte tillämpar den med hänvisning till att resultatet strider mot det bakomliggande syftet. Försäkringskassan instämmer i att det borde vara möjligt att göra en sådan bedömning av en försäkrads engagemang för att undvika missbruk/kringgående av bestämmelserna, men anser att det är tveksamt om det nu föreslagna regelverket tillåter

en sådan tolkning. Om lagstiftaren vill förhindra denna typ av utnyttjande behöver situationen, enligt Försäkringskassans mening, regleras i lag.

Så som förslaget är utformat i utredningen gäller denna ordning bara vid omprövningar av den försäkrades arbetsförmåga. Det saknas överväganden om samma ordning borde gälla även vid prövning av rätten till ersättning, det vill säga i ansökningsärenden.

Försäkringskassan anser slutligen att det är problematiskt att alltid bortse från sådant ideellt arbete som understiger tio timmar trots att det kan visa på arbetsförmåga som skulle kunna utnyttjas i ett förvärvsarbete. Detta blir särskilt tydligt för de försäkrade som har beviljats en fjärdedels sjuk- eller aktivitetsersättning. För dessa personer utgör tio timmars ideellt arbete en förmåga som motsvarar hela deras ersättning. Försäkringskassan bedömer att det finns en risk för att förslaget påverkar försäkringens legitimitet.

16.3 Huvudgrupp 3, försäkrade som har beviljats aktivitetsersättning.

16.3.1 Flexiblare möjligheter att arbeta med vilande aktivitetsersättning

Försäkringskassans synpunkter på den föreslagna förändringen framgår av avsnitt 16.2.1.

16.3.3 Åtaganden av ideell karaktär under tid med aktivitetsersättning

Försäkringskassans synpunkter på den föreslagna förändringen framgår av avsnitt 16.2.3

16.3.5 Uppdrag att sammanställa statistik om aktiviteter under tid med aktivitetsersättning

Försäkringskassan instämmer i att det finns ett behov av ökad kunskap kring vilka aktiviteter de försäkrade med aktivitetsersättning deltar i, och vilka aktiviteter som har störst gynnsam inverkan på de försäkrades fysiska och psykiska prestationsförmåga. I dagsläget finns det för lite uppföljning och kunskap på detta område, vilket också gör att det är svårt att veta vilka aktiviteter och insatser som bäst uppfyller syftet med aktivitetsersättningen.

Försäkringskassan har emellertid i tidigare sammanhang framfört att det inte är ändamålsenligt att myndigheten har samordningsansvaret för sysselsättning i form av aktiviteter enligt 33 kap. 21–23 §§ SFB.⁵¹ Försäkringskassan menar att det bör övervägas om inte ansvaret istället borde tilldelas kommunerna som redan i dagsläget tillhandahåller insatser för en stor del av målgruppen. Däremot är det rimligt att Försäkringskassan har ett fortsatt samordningsansvar för att se till att rehabiliteringsinsatser som leder mot arbete kommer till stånd.

Innan någon aktör får ansvaret för att samla in statistik om aktiviteter anser Försäkringskassan att det behöver klargöras vilken typ av uppgifter kring aktiviteter för personer med aktivitetsersättning som bör samlas in, vad som ska vara syftet med statistikinsamlingen och hur kunskapen ska användas.

Försäkringskassan vill även påtala att statistiken enbart riktar in sig på aktiviteter enligt 33 kap. 21–23 §§ SFB och därmed inte kommer att ge någon helhetsbild då exempelvis arbetslivsriktade rehabiliteringsinsatser eller medicinsk rehabilitering inte ingår.

⁵¹ Svar på ISF-rapport (2017:5) *Aktivitetsersättning till trettio års ålder – vad händer sedan?*

I det fall Arbetsförmedlingen får ansvar för ett nytt arbetsmarknadspolitiskt ramprogram för personer med aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga, skulle det också vara möjligt att Arbetsförmedlingen fick statistikansvar för åtgärder inom ramen för programmet.

16.4 Övrigt om under tid med sjuk- och aktivitetsersättning

16.4.1 Förutsättningar för arbetstidens förläggning vid partiell sjuk- och aktivitetsersättning

Inledningsvis konstaterar Försäkringskassan att det redan i dagsläget, med stöd av praxis, finns förutsättningar för att beviljas partiell sjuk- eller aktivitetsersättning trots att arbetstiden är ojämnt förlagd mellan arbetsdagarna. För att det ska bli tydligt vad som gäller avseende arbetstidens förläggning, både för den försäkrade och för Försäkringskassan, behöver möjligheten lagregleras. Försäkringskassan har således inga synpunkter på att det införs regler om arbetstidens förläggning, men anser att reglerna bör utformas på ett annat sätt än förslaget i betänkandet.

I betänkandet beskrivs två huvudsakliga situationer där frågan om arbetstidens förläggning kan bli aktuell. Den ena gäller då en försäkrad ansöker om partiell sjuk- eller aktivitetsersättning och samtidigt arbetar i ett arbete där arbetstiden är ojämnt fördelad mellan arbetsdagarna. Den andra gäller hur arbetstiden kan förläggas när partiell sjuk- eller aktivitetsersättning redan är beviljad.

Enligt utredningens förslag får den omständigheten att den försäkrades arbetstid är ojämnt förlagd inte leda till att rätten till förmånen omprövas. Lagförslagets utformning talar för att denna ordning enbart gäller vid omprövning och inte vid bedömning av rätten till ersättning vid en ansökan. Utredningen anför emellertid att det också bör bli lättare att beviljas partiell ersättning i de fall den försäkrade redan har ett arbete som innebär en oregelbundet förlagd arbetstid.⁵² Försäkringskassan anser att det är otydligt i vilka situationer den föreslagna ordningen ska gälla och önskar ett förtydligande. Försäkringskassans uppfattning är att samma ordning bör gälla vid både beviljanden och omprövningar. Att inte låta principen gälla även vid prövning av ansökan skulle innebära ett avsteg från dagens tillämpning.

Försäkringskassan anser att utredningens lagförslag, som innebär att arbetstiden får förläggas ojämnt så länge det inte medför någon risk för försämring, innebär en risk för att arbetstiden förläggs utifrån arbetsgivarens behov och inte utifrån den försäkrades individuella behov och förutsättningar. Försäkringskassan anser därför att huvudprincipen bör vara en jämn minskning, men att det bör vara möjligt att förlägga arbetstiden på annat sätt när den försäkrade har behov av det.

Försäkringskassan anser att frågan om anmälningsskyldighet beskrivs otydligt i betänkandet. Å ena sidan anføres att det inte finns någon sådan skyldighet och å andra sidan anføres det att det kan vara lämpligt att den försäkrad kontaktar Försäkringskassan i informationssyfte, bl.a. för att föregå eventuella oklarheter vid en framtida uppföljning av arbetsförmågan. Försäkringskassan anser att detta leder till en otydlighet kring vad som ska gälla och anser att det behöver förtydligas.⁵³ Om den försäkrade inte ska ha någon anmälningsskyldighet behöver regeringen överväga om det behöver införas någon ytterligare möjlighet till kontroll, jämfört med dagens regler, för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk.

⁵² Se s. 877.

⁵³ Se. s. 876 f.

Försäkringskassan saknar en analys av vilka konsekvenser förslaget får för till exempel utredning och bedömning av arbetsförmågan vid en förlängningsansökan om aktivitetsersättning. Om den försäkrade under tid med ersättning får besked om att den får förlägga arbetstiden ojämnt finns det en förväntan om att denna omständighet inte vid en senare ny prövning av arbetsförmågan kan beaktas och innebära att hans arbetsförmåga inte längre bedöms som nedsatt.

16.4.2 Informationsinsatser om möjligheterna till arbete, studier etc. under tid med ersättning

Försäkringskassan anser att det finns svårigheter med att nå ut med målgruppsanpassad information eftersom målgrupperna inom sjukersättning respektive aktivitetsersättning är heterogena. De försäkrade har också olika förutsättningar att använda sig av möjligheterna till arbete, studier och uppdrag under tid med ersättning. Det finns även en risk att information lämnas till försäkrade som inte har några förutsättningar att använda sig av den möjligheten och där en riktad information snarare kan uppfattas som provocerande.

17 Arbete, studier och uppdrag med mera – konsekvenser av utredningens förslag

17.1 Beräkningsstöd för steglös avräkning

Försäkringskassan uppskattar att införandekostnaden för att utveckla ett beräkningsstöd för steglös avräkning skulle uppgå till cirka 6,1 miljoner kronor. Ett beräkningsstöd skulle även komma att innebära fler samtal och mejl till Försäkringskassan, men inte ge någon nämnbar ökad ekonomisk påverkan på handläggningen.

17.2 Fribelopp vid arbete enligt reglerna för steglös avräkning

Försäkringskassan kommer att behöva hantera steglös avräkning enligt både prisbasbelopp och inkomstbasbelopp under flera år. Införandekostnaden för att utveckla it-stöd för en sådan hantering beräknas till cirka 1,9 miljoner kronor.

Utifrån den volymökning som utredningen har beräknat behöver Försäkringskassan rekrytera 2 årsarbetare (2,2 miljoner kronor) år 1. Behovet och kostnaden i handläggningen beräknas kvarstå oförändrad år 2 och år 3.

17.3 Mer flexibel vilande ersättning vid arbete för personer med sjuk- och aktivitetsersättning

För att Försäkringskassan ska kunna genomföra utredningens förslag behöver myndigheten utveckla ett helt nytt it-stöd till en införandekostnad om cirka 16,6 miljoner kronor.

Utifrån den volymökning som utredningen har beräknat behöver Försäkringskassan rekrytera 7 årsarbetare (7,8 miljoner kronor) år 1. Behovet och kostnaden i handläggningen beräknas kvarstå oförändrad år 2 och år 3. Den angivna kostnaden förutsätter att det finns ett it-stöd som kan hantera vilande ersättning vid arbete. Utan sådant stöd kommer Försäkringskassan inte att kunna handlägga dessa ärenden.

Förslaget kommer också att innebära en ökad administration i ärenden där den försäkrade har livränta eftersom livräntan förmodligen kommer att behöva räknas om oftare än i dagsläget. Det går inte att bedöma hur många personer med livränta som kan

komma att arbeta flexibelt, men eftersom det handlar om få ärenden så är effekten relativt låg. Om förslaget genomförs behöver det förtydligas hur avstämningarna av livränta ska göras och ett separat it-stöd behöver tas fram för att hantera beräkning och avstämning av vilande livränta. Kostnaden för att ta fram ett sådant it-stöd är inte inräknad i den kostnad för it-utveckling som anges ovan.

17.4 Vilande ersättning vid studier i den omfattning studierna bedrivs

Vilande ersättning vid studier

Förslaget innebär att Försäkringskassan behöver göra en mer omfattande utredning än i dagsläget eftersom den del som är vilande ska motsvara studiernas omfattning.

It-stödet behöver justeras och införandekostnaden beräknas till cirka 0,5 miljoner kronor.

Utifrån den volymökning som utredningen har beräknat behöver Försäkringskassan rekrytera 1 årsarbetare (1,1 miljoner kronor) år 1. Behovet och kostnaden i handläggningen beräknas kvarstå oförändrad år 2 och år 3.

Prövotid vid studier

It-stödet behöver justeras och införandekostnaden beräknas till cirka 0,5 miljoner kronor.

Utifrån den volymökning som utredningen har beräknat behöver Försäkringskassan rekrytera 1 årsarbetare (1,1 miljoner kronor) år 1. Behovet och kostnaden i handläggningen beräknas kvarstå oförändrad år 2 och år 3.

17.5 Ökade möjligheter att delta i ideellt arbete, föreningsverksamhet, fritidsverksamhet, hemarbete m.m.

Försäkringskassan bedömer att förslaget inte medför någon kostnad för it-utveckling eller någon nämnbar ekonomisk påverkan på myndighetens handläggning men en införandekostnad på cirka 200 000 kronor. Försäkringskassan bedömer att myndigheten kommer att få ett ökat antal frågor gällande bestämmelsen och att utredningar om sjukpenning avseende dessa försäkrade kommer att bli mer komplicerade.

17.6 Ett arbetsmarknadspolitiskt ramprogram införs

Försäkringskassan delar utredningens bedömning att ett större antal av de försäkrade som i dagsläget har aktivitetsersättning kommer att ta del av insatserna i ramprogrammet. Det nya arbetsmarknadsbegreppet för aktivitetsersättning innebär dessutom att de som beviljas aktivitetsersättning kommer att stå närmare arbetsmarknaden än tidigare. Detta leder enligt Försäkringskassans bedömning till fler presumtiva deltagare i ramprogrammet. Eftersom det är svårt att på förhand bedöma i vilken utsträckning insatserna i ramprogrammet kommer att passa målgruppens olika behov är det svårt för Försäkringskassan göra några andra antaganden än de som framkommer i utredningen om antalet personer som kan bli aktuella för ramprogrammet. Antalet personer i ramprogrammet beror även på vilka insatser som kommer att finnas i programmet och om det blir någon faktisk skillnad mot vad som i dagsläget finns att tillgå inom det förstärkta samarbetet med Arbetsförmedlingen.

Försäkringskassan bedömer att införandekostnaden för ramprogrammet kommer att uppgå till cirka 500 000 kronor.

I dagsläget finansierar Finsam⁵⁴ och ESF⁵⁵ insatser som är arbetsförberedande och som riktar sig till individer som bedöms ha en längre väg till arbete än de som deltar i det förstärkta samarbetet med Arbetsförmedlingen. Eftersom ramprogrammet enligt utredningens förslag ska innehålla både arbetsförberedande och arbetslivsinriktade insatser, med ett visst mått av förrehabiliterande insatser, skulle det kunna leda till att färre personer kommer att genomföra insatser via Finsam och ESF. Efter att ramprogrammet införts kan Finsam och ESF komma att behöva finansiera andra typer av insatser för personer med aktivitetsersättning. Detta är en konsekvens, som enligt Försäkringskassans mening, inte närmare har belysts i betänkandet och en omständighet som regeringen behöver beakta i det fortsatta arbetet.

17.7 Förbättrad statistik om vilka aktiviteter som personer med aktivitetsersättning deltar i

Förslaget kommer att innebära ett visst merarbete i handläggningen eftersom statistikuppgifterna måste registreras i ett it-system.

Försäkringskassan bedömer att myndigheten behöver rekrytera 0,4 årsarbetare (0,4 miljoner kronor) år 1. Behovet och kostnaden i handläggningen beräknas kvarstå oförändrad år 2 och år 3.

I betänkandet föreslås att Försäkringskassan ska få 1 miljon kronor för att kunna utveckla ett statistiksystem som gör det möjligt att redovisa vilka aktiviteter som ges till personer under tid med aktivitetsersättning. Försäkringskassan bedömer att kostnadsuppskattningen är mycket låg med tanke på den utveckling som krävs för att kunna ta fram den statistik som efterfrågas. I betänkandet saknas också resonemang om för- och nackdelar med olika placeringar av statistikansvaret. Införandekostnaden för att utveckla ett sådant it-system som är nödvändigt för att kunna hantera statistik om vilka aktiviteter som personer med aktivitetsersättning deltar i beräknas till cirka 1,8 miljoner kronor.

17.8 Informationsinsatser om möjligheterna till arbete, studier etc. under tid med ersättning

Om Försäkringskassan ska skicka brev med målgruppsanpassad information till berörda försäkrade innebär detta en införandekostnad på cirka 0,9 miljoner kronor.

Försäkringskassan bedömer att de medel som utredningen föreslår ska anslås till Försäkringskassan, 2 miljoner kronor, kommer att räcka till informationsinsats vid ett tillfälle.

Förslagets samlade konsekvenser för sjuk- och aktivitetsersättning

Beloppen anges i miljoner kronor och avser Försäkringskassans behov av förvaltningsanslag.

Sjuk- och aktivitetsersättning	2022	2023	2024
Permanent medel	157	196	225
Tillfälliga medel	203	26	3
Summa	359	222	228

⁵⁴ Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

⁵⁵ Europeiska socialfonden.

Förslagets konsekvenser för andra förmåner⁵⁶

Beloppen anges i miljoner kronor och avser Försäkringskassans behov av förvaltningsanslag.

Andra förmåner som påverkas	2022	2023	2024
Permanent medel	-9	-46	-46
Tillfälliga medel	0	0	0
Summa	-9	-46	-46

22 Förmåner vid rehabilitering – utredningens överväganden och förslag

Försäkringskassan anser att det är bra att utredningen har gjort en översyn även av förmånerna vid rehabilitering. Såsom utredningen påpekar har dagens regelverk varit tillämpligt under nästan 30 år. Goda möjligheter till rehabilitering är viktiga såväl för utvecklingen av sjukpenningen som för sjukersättningen. Försäkringskassan har inget emot att rehabiliteringsförmånerna moderniseras.

22.1 En reformerad rehabiliteringsersättning

22.1.1 Steglös ersättning för inkomstförlust

Utredningen föreslår att rehabiliteringspenning ska beviljas steglöst för inkomstförlust motsvarande den tidsåtgång som rehabiliteringsåtgärden tar i anspråk. För att rehabiliteringspenning ska kunna beviljas krävs att en försäkrad har nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel. För insatser som överstiger 25 procent ska ersättningen vara steglös, motsvarande tidsåtgången för rehabiliteringsinsatsen. Försäkringskassan har ingen invändning mot förslaget men vill framföra följande synpunkter.

Försäkringskassan uppfattar förslaget som att rätten till förmånen även fortsättningsvis ska bedömas i förhållande till kvartiler, dvs. arbetsförmågan ska vara nedsatt med minst en fjärdedel. I denna del sker således ingen ändring även om själva ersättningen sedan ska beräknas steglöst. Försäkringskassan efterlyser emellertid konkreta exempel på hur beräkningen ska gå till. Enligt nuvarande lydelse av bestämmelsen i 31 kap. 10 § SFB ska rehabiliteringspenningen kalenderdagsberäknas. Frågan är om detta ska vara fallet även fortsättningsvis efter att steglös rehabiliteringspenning har införts och hur beräkningen i sådant fall ska gå till. Försäkringskassan noterar att utredningen inte har föreslagit någon ändring av bestämmelsen i 31 kap. 10 § SFB.

Övergången från steglös rehabiliteringsersättning till annan ersättning som ges i kvartiler kan komma att göra det svårare för både den försäkrade och aktörer att förstå den ersättning som en försäkrad kan få från olika delar av sjukförsäkringen vid olika tidpunkter. Ett exempel är en försäkrad som får rehabiliteringspenning men som behöver avbryta rehabiliteringen och därefter ansöker om sjukpenning. I fråga om sjukpenning kommer Försäkringskassan behöva bedöma arbetsförmågans nedsättning på grund av sjukdom medan rehabiliteringspenningen har ersatt tiden i rehabiliteringsåtgärden. Det kan bli svårt för den försäkrade att förstå den ersättning hen därefter får. Om t.ex. rehabiliteringsåtgärden har tagit fem timmar i anspråk har hen fått ersättning för dessa fem timmar såsom rehabiliteringspenning. Arbetsförmågan bedöms vara nedsatt fem timmar per dag, vilket resulterar i en halv sjukpenning, dvs. endast fyra timmar ersätts

⁵⁶ Ökad kostnad för handläggningen av bostadstillägg och minskad kostnad för handläggning av sjukpenningärenden.

med sjukpenning. Det kan vara svårt för den försäkrade att förstå varför hen inte ersätts för samtliga timmar i likhet med rehabiliteringspenningen.

Försäkringskassan noterar att ersättning inte ges för tid för rehabiliteringsåtgärd som varar mindre än 60 minuter. Ersättningen kommer därför inte alltid att täcka den försäkrades faktiska inkomstbortfall som utredningen avser.

22.1.3 Utökade möjligheter att få rehabiliteringsersättning för utbildning

Försäkringskassan uppfattar utredningens förslag som att ingen förändring är avsedd när det gäller möjligheterna att få rehabiliteringsersättning för arbetsmarknadsutbildningar, vilka inte är studiemedelsberättigande. Försäkringskassan har inga invändningar mot förslaget.

22.1.5 Handläggnings- och beslutsprocessen vid rehabiliteringsersättning

Utredningen föreslår att den befintliga regleringen om att Försäkringskassan i samråd med den försäkrade ska se till att den försäkrades behov av rehabilitering snarast klarläggs kompletteras med en tydlig tidsaspekt. Utredningen föreslår att den försäkrades rehabiliteringsbehov ska vara klarlagt senast dag 60 i sjukperioden, om det inte är uppenbart obehövligt.

Försäkringskassan har inget emot förslaget men konstaterar att den föreslagna tiden för att klarlägga den försäkrades behov av rehabilitering i praktiken kommer vara kortare än 60 dagar. Anledningen är att den tid som hinner gå från att den försäkrade insjuknar inklusive tid för sjuklön, anmälan och ansökan, till dess att en handläggare i normalfallet kan pröva ärendet kan uppgå till minst 25 dagar. En förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna klarlägga behovet av rehabilitering inom 60 dagar är därför att de andra aktörerna, dvs. arbetsgivaren och hälso- och sjukvården, är tidigt aktiva i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen.

22.2 Preventionersättning – en ny förmån för förebyggande behandling och rehabilitering

Utredningen föreslår att en ny förmån, preventionersättning införs. Försäkringskassan motsätter sig inte förslaget men vill framföra följande.

Preventionersättningen syftar till att förebygga sjukskrivningar. Det innebär emellertid krav inte bara på Försäkringskassan att förebygga sjukskrivningar, utan även på andra aktörer att förebygga sjukskrivningar.

Om preventionersättningen ska ha de effekter som avses behöver lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter ses över eftersom tillämpningen av den lagen, till skillnad mot preventionersättning, förutsätter att den försäkrade har nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel.

Förslaget om preventionersättningen kommer att innebära en ökad administration för Försäkringskassan. Det följer dels av en förändrad ansöknings- och handläggningsadministration med både preventionsplan, ansökan och närvaroförsäkring, dels av att ersättningen ska ges steglöst men redovisas per timme.

Se närmare nedan i avsnitt 23 om vilka beräknade kostnader som förslaget beräknas ge upphov till.

22.2.2 Preventionersättning ska kunna beviljas för medicinsk behandling i förebyggande syfte

Utredningen föreslår att ansvaret för den medicinska bedömningen av huruvida en viss medicinsk behandlings- eller rehabiliteringsåtgärd är lämpad i det enskilda fallet ska ligga på hälso- och sjukvården och inte på Försäkringskassan. Vidare föreslår utredningen att Försäkringskassan ska stå för upprättande av en preventionsplan och bedömningen av om och i hur stor omfattning rehabiliteringen kan medföra ersättning genom den nya förmånen.

Försäkringskassan anser att det är otydligt vad som avses med hälso- och sjukvård i detta sammanhang. Det behöver tydligare framgå att det är *den läkare* som ordinerar den förebyggande medicinska behandlings- eller rehabiliteringsinsatsen, som också är den som definierar vad som ska ingå i insatsen. Då blir det inte bara enklare för Försäkringskassan att avgöra om rehabiliteringsinsatsen är adekvat beskriven, utan även enklare att komplettera uppgifter om det behövs.

22.2.3 Preventionersättning ska kunna beviljas för arbetslivsinriktade insatser i förebyggande syfte

Utredningen föreslår att preventionersättning inte ska beviljas för sådana arbetslivsinriktade åtgärder som omfattas av en arbetsgivares förebyggande ansvar enligt arbetsmiljölagen (1977:1160), Arbetsmiljöverkets föreskrifter eller annan författning. Försäkringskassan anser att det finns risk för gränsdragningsproblem när det gäller en arbetslivsinriktad rehabiliteringsåtgärd i förebyggande syfte i förhållande till arbetsgivarens förebyggande arbetsmiljöansvar.

Enligt utredningens förslag ska Försäkringskassan kontrollera vilka rehabiliteringsinsatser som pågår eller planeras hos arbetsgivaren som en del av bedömningen av rätten till preventionsspänning. Försäkringskassan vill framföra följande. För att kunna klargöra gränsdragningen mellan arbetsgivarens ansvar respektive Försäkringskassans ansvar behöver Försäkringskassan ingående kunskap om arbetsmiljölagen (1977:1160) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Med hänsyn till att Försäkringskassan i dagsläget saknar sådan kunskap och att det är Arbetsmiljöverket som i första hand tolkar och administrerar de aktuella bestämmelserna kommer det medföra svårigheter för Försäkringskassan att göra denna gränsdragnings. Det innebär därmed svårigheter att klargöra rätten till preventionsspänning. Av denna anledning och i ett led i att minska risken för att det allmänna övertar arbetsgivarens lagstadgade ansvar behöver det därför närmare analyseras hur Försäkringskassan på ett korrekt sätt ska kunna fastställa ansvarsfördelningen mellan myndigheten och arbetsgivaren.

Utredningen föreslår att de aktörer som har insikt i arbetsplatsen och den enskildes situation ska göra bedömningen av om och i så fall vilken arbetslivsinriktad rehabiliteringsinsats som är lämpad i det enskilda fallet. Försäkringskassan ska sedan fatta beslut om ersättning och om underlaget för ersättning adekvat beskriver en lämplig åtgärd och om de beskrivna insatserna är tillräckliga för att syftet med insatserna ska vara uppfyllt. Försäkringskassan bedömer att förslaget kan leda till en ny marknad av aktörer och utförare som erbjuder förebyggande rehabiliteringsinsatser, vilket kan medföra att fler försäkrade får tillgång till sådana insatser. Det är dock inte säkert att dessa aktörer kommer att ha tillräckliga förutsättningar eller incitament att bedöma en enskild försäkrads reella behov av rehabiliteringsinsatser och föreslå adekvata åtgärder.

Försäkringskassan instämmer med utredningen att det återstår mycket att göra i forskningsväg när det kommer till den arbetslivsinriktade rehabiliteringen; vilka insatser som fungerar, vilken effekt de ger och vid vilken tidpunkt de bör sättas in. Bristen på

forskning kan göra det svårt för Försäkringskassan, såväl som för andra aktörer att bedöma om en försäkrad har behov av förebyggande arbetslivsinriktade åtgärder och om insatser uppfyller syftet. Det gör att Försäkringskassan kommer att få svårt att bedöma om en insats är nödvändig eller inte, och i förlängningen svårt för den försäkrade att förutse om en arbetslivsinriktad rehabiliteringsinsats i förebyggande syfte kommer att ge rätt till preventionspenning.

Om den försäkrade, som deltar i en förebyggande arbetslivsinriktad rehabiliteringsåtgärd, får nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom är ansvaret återigen arbetsgivarens. Försäkringskassan anser att det behöver förtydligas hur en sådan övergång ska gå till, till exempel om insatsen ska fortgå eller inte.

Försäkringskassan anser vidare att det närmare behöver analyseras om förslagen, och i så fall hur, påverkar det förstärkta samarbetet med Arbetsförmedlingen. Det behöver även analyseras i vilken situation som den försäkrade ska ha rätt till aktivitetsstöd respektive preventionspenning när hen ska genomgå en arbetsmarknadsutbildning genom Arbetsförmedlingen.

Försäkringskassan anser även att förslagen behöver analyseras tillsammans med det förslag om ett nytt parallellt offentligt studiestödssystem som finns i promemorian Omställningsstudiestöd - för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18).

22.2.4 Steglös ersättning för inkomstförlust

I dagsläget behöver inte en försäkrad som är helt eller delvis arbetslös eller som av hälsoskäl inte kan återgå i arbete vara registrerad hos Arbetsförmedlingen eller aktivt söka arbete under en period om 25 arbetsdagar efter att han eller hon fick sjukpenning (3 § fjärde stycket förordning [2000:1418] om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst).

Utredningen föreslår att i det fall en försäkrad utöver deltagandet i en arbetslivsinriktad rehabiliteringsåtgärd har nedsatt arbetsförmåga och uppfyller kriterierna för att beviljas sjukpenning, ska han eller hon beviljas rehabiliteringspenning i stället för sjukpenning för denna del. För att sådan försäkrad ska kunna ha samma möjligheter till SGI-skydd som en försäkrad som endast får sjukpenning behöver därför förordning (2000:1418) ändras i motsvarande mån.

Det finns oklarheter angående beräkning av ersättningens storlek som behöver förtydligas. En första otydlighet gäller kravet på inkomstförlust och kalenderdagsberäkning. Bestämmelsen i 31 b kap. 7 § SFB anger att preventionspenning lämnas för dag då den försäkrade gör inkomstförlust genom att han eller hon behöver avstå från förvärvsarbete till följd av sådan åtgärd som anges i 3 §, samtidigt som 31 b kap. 8 § SFB bland annat hänvisar till att 28 kap. 10 och 11 §§ SFB om reglerna om kalenderdagsberäknad sjukpenning. Det innebär att samtidigt som preventionspenning ska lämnas för dag då den försäkrade gör inkomstförlust genom att denne behöver avstå från förvärvsarbete, ska preventionspenningen kalenderdagsberäknas. Enligt 28 kap. 3 § SFB lämnas kalenderdagsberäknad *sjukpenning* för alla dagar i veckan oavsett om den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete eller inte. Det finns inget författningsförslag i betänkandet angående 28 kap. 3 § SFB. Det finns därför en motsättning mellan 31 b kap. 7 § SFB och 28 kap. 3, 10 och 11 §§ SFB. 31 b kap. 7 § SFB hänvisar inte till 28 kap. 3 § SFB, men till 28 kap. 10 och 11 §§ SFB om kalenderdagsberäknad sjukpenning.

Ytterligare en otydlighet är hur själva beräkningen ska gå till. Enligt Försäkringskassan kan varken bestämmelserna om kalenderdagsberäknad sjukpenning eller om arbetstids-

beräknad sjukpenning utan vidare användas för att beräkna den steglösa preventionspenningen.

Det är även oklart hur beräkningen ska ske när det blir aktuellt med både preventionspenning och rehabiliteringspenning samtidigt. Det kan inträffa att en försäkrad har rätt till preventionspenning för förebyggande medicinska insatser samtidigt som hen har rätt till rehabiliteringspenning för arbetslivsinriktade åtgärder. Hur detta ska hanteras behöver övervägas i det fortsatta arbetet med att bereda förslagen.

I likhet med rehabiliteringspenning föreslår utredningen att preventionspenning utges steglöst genom att tiden i rehabilitering avrundas nedåt till hela timmar. Detta innebär att den försäkrade inte kan få preventionsersättning vid åtgärder under en timme. Försäkringskassan noterar att ersättningen, i likhet med rehabiliteringspenning, inte alltid kommer att täcka den försäkrades faktiska inkomstbortfall, vilket förefaller vara avsikten med förslaget.

22.2.5 Preventionspenningens koppling till rehabiliteringskedjan

Utredningen anför att preventionsersättning ska kunna betalas ut så länge det är fråga om en behandling eller insats som uppfyller syftet för ersättningen och sker enligt en av Försäkringskassan upprättad preventionsplan. I detta avseende motsvarar ersättningen vad som gäller i dagsläget för den förebyggande sjukpenningen. Försäkringskassan anser att det behöver förtydligas om preventionsersättningen ska omfattas av bestämmelserna om såväl förmånstid som ramtid. Om så är fallet behöver det förtydligas om preventionsersättningen ska följa befintlig eller en egen förmånstid.

22.2.8 Handläggnings- och beslutsprocessen vid preventionsersättning

Försäkringskassan anser att det föreligger ett behov av förtydligande av handläggningsförfarandet av preventionspenning bl.a. av följande skäl.

Enligt utredningens förslag är det den försäkrade som tillsammans med hälso- och sjukvården eller med hens arbetsgivare som identifierar den försäkrades behov av en förebyggande rehabiliteringsinsats. Handläggningsprocessen torde således inledas med att den försäkrade eller någon av dessa aktörer kontaktar Försäkringskassan. Om en läkare ordinerar en medicinsk behandling eller rehabilitering i förebyggande syfte ska hen utfärda ett intyg som lämnas till Försäkringskassan. Försäkringskassan ska upprätta en detaljerad preventionsplan, den försäkrade ska ansöka om ersättning och Försäkringskassan ska kontrollera den försäkrades närvaro. Således innebär den föreslagna handläggningsprocessen i praktiken ett flerstegsförfarande, trots utredningens uttalade avsikt att avskaffa denna. Samtidigt anger utredningen att Försäkringskassan endast ska fatta ett beslut. Men även upprättandet av en detaljerad preventionsplan torde kräva utredning och ett beslut. Utredningens avsikt är att åstadkomma en förenkling av beslutsförfarandet och en tydligare bedömning gentemot den försäkrade och vårdgivaren. Men för att utredningens avsikt ska realiseras anser Försäkringskassan att handläggningsprocessen behöver förtydligas.

Utifrån den föreslagna utformningen av 31 kap. 3 § SFB framstår det vidare som oklart om upprättandet av en preventionsplan ska komma före eller efter beslut om rätten till förmånen.

22.3 Övrigt om preventionsersättning och rehabiliteringsersättning

22.3.1. Kontroll och uppföljning

När en försäkrad genomför en rehabiliteringsinsats för vilken ersättning lämnas behöver Försäkringskassan följa upp om den försäkrade har närvarit och genomfört åtgärden eller inte. Försäkringskassan anser att en bättre lösning skulle vara att utföraren, dvs. den som anordnat insatsen, får en uttalad skyldighet att meddela Försäkringskassan om den försäkrade *uteblir från rehabiliteringsåtgärden*. Det skulle minska administrationen för den försäkrade, som slipper lämna in en närvaroförsäkran till Försäkringskassan, och framstår även som naturligt eftersom det är utföraren som säkrast vet om den försäkrade har närvarit eller inte. Utförarens anmälningsskyldighet torde i sådant fall inte fränta den försäkrade hans uppgiftsskyldighet enligt 110 kap. 13 § andra stycket SFB.

22.3.2. Intermittent anställda, egenföretagare och arbetslösa

Det kan vara svårt för en försäkrad som är behovsanställd, eller både arbetslös och behovsanställd, att visa att hen gör en inkomstförlust för den tid som rehabiliteringsinsatsen kommer att pågå eller har pågått. Det beror på att många behovsanställningar bygger på principen att den försäkrade enbart ses som anställd de tillfällen då hen arbetar. Om den försäkrade har en framtida planerad frånvaro, till exempel en förebyggande rehabiliteringsinsats, är det tveksamt om hen kommer att bokas in, eller tacka ja till arbete för samma tid. Villkoret om inkomstförlust innebär således att preventionsplanen och Försäkringskassans utredning behöver vara mer omfattande men också att långt ifrån alla arbetslösa och behovsanställda kan få preventionspenning.

23 Förmåner vid rehabilitering - konsekvenser av utredningens förslag

It-stödet för förmånerna sjukpenning, förebyggande sjukpenning och rehabiliteringsersättning genomgår för närvarande ett större plattformbyte, ett arbete som sträcker sig över flera år. Detta pågående arbete påverkar utvecklingstid och tillgång till utvecklingsresurser för de förändringar som föreslås i betänkandet.

För att stödja handläggning och ansökningsförfarande för *preventionsersättning* krävs utveckling av ett nytt it-stöd. Försäkringskassan beräknar att kostnaden för ett sådant system är cirka 55,5 miljoner kronor, med en utvecklingstid på tolv månader från det att beslut har fattats.

De förändringar som föreslås i *rehabiliteringsersättning* medför ändringar i dagens it-stöd samt det nya it-stöd som är under utveckling för sjukpenning och rehabiliteringsersättning. Försäkringskassan uppskattar kostnaden till cirka 13 miljoner kronor och utvecklingstiden till cirka tio månader från det att beslut har fattats.

Även förmånens utformning med plan, ansökan och närvaroförsäkran påverkar handläggningkostnad och administrativ kostnad.

Ett förslag om ikraftträdande till den 1 januari 2023 riskerar i dagsläget att innebära mindre effektiva it-system. Det får till följd att minimalt med it-stöd kan finnas på plats initialt och mer manuellt arbete vilket betyder att Försäkringskassan kommer att behöva rekrytera fler handläggare och därmed få ökade kostnader för handläggning.

Kostnader/besparingar i handläggningen

Rehabiliteringsersättning

Försäkringskassan gör bedömningen att ändringar i rehabiliteringsersättningen kommer medföra ökade kostnader. Dock är det svårt att uppskatta hur många personer som kommer att omfattas.

I beräkningarna av kostnaderna för handläggningen har samtliga ändringar inom rehabiliteringsersättningen tagits med. Av betänkandet framgår ett spann på antalet ytterligare personer som kan bli aktuella för förmånen, som lägst 7 500 personer och som högst 30 000 personer. För att hantera denna ökning av antal ärenden behöver Försäkringskassan utöka med som lägst 67 årsarbetare, motsvarande en kostnad på 76 miljoner kronor per år och som högst 146 årsarbetare, motsvarande en kostnad på 165 miljoner kronor per år.

Antagandet kring rehabiliteringsbidraget är att det kommer vara fler som kommer att ha rätt till bidraget samt att personer kommer ha möjlighet att få det under längre tid än i dagsläget. Ett antagande är att dubbelt så många personer kommer att få bidraget.

Rehabiliteringsplan före dag 60 kommer innebära utökade kostnader, dels på grund av fler kontakter med arbetsgivare, men även uppföljning av fler planer än i dagsläget.

Preventionsersättning

Försäkringskassan har svårt att göra uppskattningar av kostnader för preventionsersättningen, då det är flera delar som påverkar handläggningen, som ännu är oklara.

Enligt Försäkringskassan kan förmånen delas i två delar, sett till kostnader för handläggningen. De två delarna är medicinsk respektive arbetslivsinriktad rehabilitering i förebyggande syfte. Försäkringskassan uppskattar att cirka 5 000 fler personer kommer att söka ersättningen, utöver de cirka 12 500 personer som i dagsläget har förebyggande sjukpenning. Om hälften av dessa cirka 17 500 personer får medicinsk rehabilitering i förebyggande syfte, skulle det kräva 62 årsarbetare för att handlägga dessa ärenden, vilket motsvarar en kostnad på 70 miljoner kronor per år. Motsvarande kostnad för dagens förebyggande sjukpenning är cirka 30,4 miljoner kronor.

Preventionsbidraget förväntas också ge ökade kostnader i handläggningen. Det beror på att det saknas en lägsta gräns och på att ersättningen kan komma att löpa under en lång tid och även ska hanteras under hela den tiden.

Kompetensutveckling

Handläggare kommer förutom utbildning i de nya förmånerna, behöva kunskap om gränserna till arbetsgivarens ansvar. Samtliga cirka 3 500 handläggare inom Avdelningen för sjukförsäkring kommer att genomgå utbildning och övriga kompetensstärkande insatser till en kostnad om ca 30 miljoner kronor.

Förslagets samlade konsekvenser för rehabiliterings- och preventionsersättning

Beloppen anges i miljoner kronor och avser Försäkringskassans behov av förvaltningsanslag.

Rehabiliterings- och preventionsersättning	2022	2023	2024
Permanent medel	146 - 235	146 - 235	146 - 235
Tillfälliga medel	37	14	14
Summa	183 - 272	160 - 249	160 - 249

24. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser⁵⁷

24.1 Ikraftträdande

24.1.1 Rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning

24.1.2 Under tid med sjukersättning – försäkrade som har beviljats sjukersättning enligt reglerna som gällde före 1 juli 2008

24.1.3 Under tid med sjukersättning – försäkrade som har beviljats sjukersättning enligt reglerna som gäller fr.o.m. 1 juli 2008

24.1.4 Under tid med aktivitetsersättning

Försäkringskassan motsätter sig de föreslagna ikraftträdandetidpunkterna.

Försäkringskassan bedömer att det är omöjligt att genomföra förslaget om ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp och förslaget om särskilda regler för äldre till den 1 juli 2022. Enligt Försäkringskassans bedömning förväntas de två förslagen leda till mer än en fördubbling av antalet ansökningar om sjukersättning. Vidare bedöms förslaget om ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp leda till att antalet ansökningar om aktivitetsersättning ökar med cirka 15 procent. En sådan volymökning kan Försäkringskassan inte hantera med befintlig personal utan myndigheten behöver nyrekrytera cirka 400 årsarbetare. Det bedöms inte vara genomförbart att hinna rekrytera och utbilda ett så stort antal personer på den tid som återstår till den 1 juli 2022, när lagändringarna väl har beslutats.

Ytterligare en omständighet som talar emot att genomföra förslaget om ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp till den 1 juli 2022 är det uppdrag som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har fått av regeringen.⁵⁸ Enligt uppdraget ska myndigheterna utveckla ett kunskapsmaterial som kan användas vid bedömning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete inom en angiven yrkesgrupp. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2022. Försäkringskassan bedömer att det blir mycket svårt att på en månad hinna omsätta materialet till en utbildning och utbilda aktuell personal.

Försäkringskassan föreslår istället att lagförslagen om särskilda regler för äldre och ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp införs med åtminstone sex månaders mellanrum. Enligt Försäkringskassans mening ska de försäkrade som omfattas av de särskilda reglerna för äldre inte bedömas mot en angiven yrkesgrupp.⁵⁹ Det finns därför inget hinder mot att införa förslaget om särskilda regler för äldre fristående från förslaget om ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp. Enligt Försäkringskassans bedömning kan de särskilda reglerna för äldre träda i kraft tidigast den 1 september 2022, vilket innebär att

⁵⁷ Dvs avsnitt 24 i betänkandet. I promemorian finns förslaget i avsnitt 4.

⁵⁸ Regeringsuppdraget "Uppdrag om stöd för bedömning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete inom en angiven yrkesgrupp" (diarienummer S2021/03698 [delvis]).

reglerna om ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp kan träda i kraft tidigast den 1 mars 2023.

Om förslagen införs med minst sex månaders mellanrum kommer behovet av personal att minska med cirka 50 procent till cirka 200 personer. Anledningen till det är att Försäkringskassan då först kan hantera det förväntade ökade inflödet av ärenden med anledning av de särskilda reglerna för äldre och därefter det förväntade ökade inflödet med anledning av det förändrade arbetsmarknadsbegreppet. Härigenom undviker myndigheten även en situation med övertalighet av personal som annars kan uppstå när myndigheten är klar med handläggningen av den stora mängd nya ärenden som förväntas komma in initialt med anledning av de särskilda reglerna för äldre. För att det ska vara möjligt att implementera de båda lagförslagen vid de ovan angivna tidpunkterna krävs att det fattas beslut om ny lagstiftning senast den 1 april 2022.

Även om förslaget om särskilda regler för äldre införs den 1 september 2022 och förslaget om ett nytt arbetsmarknadsbegrepp införs den 1 mars 2023 vill Försäkringskassan understryka att den nyrekryterade personalen inte kommer att kunna handlägga ärenden fullt ut från de tidpunkterna. Försäkringskassan bedömer att myndigheten under en period kommer att ha längre handläggningstider än normalt.

När det gäller förslagen som handlar om arbete, studier och uppdrag med mera under tid med ersättning kräver många av förslagen omfattande utveckling av it-systemen. Eftersom det pågår och planeras omfattande it-utveckling kopplat till andra lagändringar krävs att beslut om ny lagstiftning i dessa delar fattas 18 månader innan ett ikraftträdande ska ske. Anledningen till att det krävs 18 månader mellan beslut om ny lagstiftning och ikraftträdande är att myndigheten, med befintlig it-personal, inte kan genomföra alla förändringarna samtidigt. Försäkringskassan behöver minst sex månader för att rekrytera och lära upp ny it-personal. Därtill behöver Försäkringskassan en utvecklingstid på tolv månader. Om Försäkringskassan inte ges tid att utveckla it-stöden utifrån de förslag som handlar om arbete, studier och uppdrag med mera så kommer det inte att vara möjligt att handlägga ärenden kopplade till de nya reglerna. Följden av detta blir långa handläggningstider.

24.1.5 Rehabiliteringsersättning

24.1.6 Preventionersättning

Försäkringskassan motsätter sig de föreslagna ikraftträdandetidpunkterna och önskar att dessa senareläggs. Anledningen till det är följande.

Försäkringskassan behöver ca ett år på sig från att riksdagen har fattat beslut om ändringarna för att få nödvändig it-utveckling på plats. Det krävs även längre tid än den föreslagna för att hinna ta fram nya vägledning, utbildningsmaterial, genomföra utbildningar, samt att i förekommande fall nyrekrytera personal.

Försäkringskassan anser därför att ikraftträdandedatumet måste flyttas fram till ett senare tillfälle. Som tidigare sagts behöver detta ikraftträdandedatum inträffa tidigast ett år efter det att riksdagen har fattat beslut om införande. Eftersom det föreslås införas en helt ny förmån, preventionersättning, vill Försäkringskassan att denna förmån införs vid en senare tidpunkt än förslagen om rehabiliteringsersättning. På så vis ges Försäkringskassan utrymme att ta lärdom av de delar som kommer att vara lika mellan rehabiliteringsersättning och preventionersättning och kan därmed förbättra förberedelserna för införandet av den nya förmånen.

26 Författningskommentar

26.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

36 kap. 12 a § SFB

I författningskommentaren anför utredningen följande. I bestämmelsen framgår att en försäkrad som fått sin sjukersättning eller aktivitetsersättning vilande för viss kalendermånad efter en ansökan om vilandeförklaring för förvärvsarbete får sådan ersättning utbetald med ett preliminärt belopp som kommer att regleras slutligt i efterhand när det står klart hur många timmar den försäkrade faktiskt har förvärvsarbetat den aktuella månaden.

Försäkringskassan har inte uppfattat att den försäkrade i efterhand har en redovisningskyldighet av hur många timmar hen har arbetat. I avsnitt 16.2.1 skriver utredningen att den försäkrade måste anmäla förändringar innevarande månad, innan hen har utfört arbetet, och att slutligt beslut fattas utifrån den tid som den försäkrade har anmält.⁶⁰ Detta talar för att den slutliga ersättningen inte ska grunda sig på en redovisning av hur mycket den försäkrade faktiskt har arbetat, vilket är fallet vid steglös avräkning där det slutliga beslutet baseras på hur stor faktisk inkomst den försäkrade har haft. Försäkringskassan anser att skrivningarna i avsnitt 16.2.1 och författningskommentaren är motstridiga och att det bör förtydligas vad som gäller.

Försäkringskassans styrelse har den 19 november 2021 ställt sig bakom inriktningen på detta remissvar. Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg efter föredragning i närvaro av rättschef Mikael Westberg, avdelningscheferna Marie Axelsson, Ulrika Havossar och Per Eleblad samt rättsliga experterna Heli Artell Viklund, Camilla Mundt och Ida Frithiof, de tre senare som föredragande.

Nils Öberg

Camilla Mundt

⁶⁰ Se bl.a. s. 815-816.