

Svar på ISF-rapport

Rapport – Behovsanställd utan sjuklön

Försäkringskassan

Datum: 2021-08-23

**Svar på ISF rapport 2021:4S Behovsanställd utan sjuklön
Redovisning av uppdrag att analysera hur Försäkringskassan tillämpar
skälighetsbedömningen i 27 kap. 11 § socialförsäkringsbalken (S2021/03529
(delvis))**

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i sin rapport om behovsanställda utan sjuklön analyserat hur Försäkringskassan tillämpar skälighetsbedömningen i 27 kap. 11 § socialförsäkringsbalken (SFB). I rapporten redogör ISF för olika svårigheter som Försäkringskassans försäkringsutredare ställs inför vid handläggning av ärenden om sjukpenning för personer som är behovsanställda. ISF bedömer att dessa svårigheter i första hand beror på att regelverken lämnar ett stort bedömningsutrymme, vilket enligt rapporten bl.a. innebär att det är svårt för Försäkringskassan att avgöra vilka uppgifter som behövs i ärendet och svårt för den enskilde att förutse hur rätten till sjukpenning kommer att bedömas och eventuell ersättning beräknas.

ISF har i sin rapport bl.a. lämnat en rekommendation till regeringen om att se över bestämmelsen i 27 kap. 11 § SFB och klargöra vad arbetsförmågan ska bedömas i förhållande till vid skälighetsbedömning samt hur antagandet om arbete ska gå till. Vidare har ISF lämnat en rekommendation till Försäkringskassan om att utveckla det interna stödet till försäkringsutredare när det gäller handläggningen av sjukpenningärenden där personen är behovsanställd, för att öka förutsättningarna för en enhetlig och rättssäker tillämpning.

1 Försäkringskassans svar med anledning av rapportens rekommendationer

1.1 Rekommendation till regeringen om översyn av bestämmelsen i 27 kap. 11 § SFB

Försäkringskassan instämmer i ISF:s uppfattning att det är möjligt att förtydliga bestämmelsen i 27 kap. 11 § SFB i flera avseenden samt att det relativt stora bedömningsutrymme som bestämmelsen ger innebär vissa svårigheter vid handläggningen av ärenden där en skälighetsbedömning enligt lagrummet ska göras.

Vidare bör man, enligt Försäkringskassans uppfattning, vid en eventuell översyn av bestämmelsen eftersträva att det försäkringsskydd vid sjukdom som ska gälla för behovsanställda under sjukperiodens första 14 dagar harmonierar med skyddet fr.o.m. dag 15 i sjukperioden.

En översyn av behovsanställdas försäkringsskydd vid sjukdom fr.o.m. dag 15 i sjukperioden har på senare tid aktualiserats. Detta efter att det i slutbetänkandet En sjukförsäkring anpassad efter individen (SOU 2020:26) föreslagits ändringar av bestämmelser i socialförsäkringsbalken som bl.a. skulle innebära att möjligheterna att bedöma arbetsförmågan mot behovsanställningen utökas. Försäkringskassan anser att det är lämpligt att detta beaktas vid en eventuell översyn av bestämmelsen i 27 kap. 11 § SFB, då det är viktigt att försäkringsskyddets utformning under sjukperiodens olika faser är konsekvent och begriplig för den försäkrade.

1.2 Rekommendation till Försäkringskassan om att utveckla det interna stödet till försäkringsutredare

1.2.1 De rättsliga förutsättningarna för Försäkringskassan att utveckla det interna stödet

Bestämmelsen i 27 kap. 11 § SFB i sin nuvarande lydelse ger Försäkringskassan ett relativt stort bedömningsutrymme vid skälighetsbedömningen av den omfattning i vilken det kan antas att den försäkrade hade förvärvsarbetat under sjukperiodens första 14 dagar. Det anges i bestämmelsen att bedömningen ska göras med ledning av hur den

försäkrade har förvärvat arbetat före sjukperioden om det kan antas att den försäkrade skulle ha förvärvat arbetat i motsvarande omfattning under den aktuella tiden. Det framgår inte några detaljerade anvisningar om hur skälighetsbedömningen ska göras av vare sig bestämmelsen eller förarbetena till denna. Vidare saknas det i socialförsäkringsbalken bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta föreskrifter som innehåller närmare anvisningar om hur bestämmelsen i 27 kap. 11 § SFB ska tillämpas.

Ovanstående innebär att det finns en risk för att internt stöd på Försäkringskassan som innehåller närmare anvisningar om hur bestämmelsen i 27 kap. 11 § SFB ska tillämpas inskränker det bedömningsutrymme som riksdagen genom lagstiftningen gett till den enskilda handläggaren. Ett sådant stöd kan skapa rigiditet och schablonmässighet i tillämpningen av bestämmelsen som inte är avsedda av lagstiftaren. Därmed kan bestämmelsens karaktär av skyddsventil påverkas genom att försäkringsutredarnas möjlighet att göra en bedömning som framstår som skälig med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet begränsas. Eftersom det saknas bemyndigande för Försäkringskassan att närmare reglera hur bestämmelsen i 27 kap. 11 § SFB ska tillämpas finns det ett konstitutionellt hinder mot att ta fram ett internt stöd som i praktiken riskerar att inskränka det bedömningsutrymme som bestämmelsen ger, då Försäkringskassan saknar kompetens att göra detta enligt 8 kap. 10 § regeringsformen (jfr. beslut från Justitieombudsmannen, JO, dnr. 5060-2012, 2013-09-19 och 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen). Detta innebär att stödet måste utvecklas med stor försiktighet och med respekt för det bedömningsutrymme i det enskilda fallet som enligt lag ska finnas. För att fullt ut kunna komma till rätta med de problem ISF identifierat och som Försäkringskassan instämmer i behöver således lagstiftningen förändras.

1.2.2 Försäkringskassans åtgärder

Mot bakgrund av det som har angetts i föregående avsnitt är Försäkringskassans möjligheter att utveckla sitt interna stöd för tillämpningen av skälighetsbedömningen i 27 kap. 11 § SFB begränsade. Med anledning av ISF:s rekommendation avser Försäkringskassan dock att se över på vilka sätt det är möjligt att, med beaktande av de begränsningar som finns, utveckla det interna stödet till försäkringsutredare för handläggning av sjukpenningärenden där den försäkrade är behovsanställd. Översynen ska omfatta det interna stödet för bedömningen av om en person ska betraktas som behovsanställd eller delvis arbetslös, bedömningen av frågan om det finns ett anställningsförhållande samt skälighetsbedömningen av den omfattning i vilken det kan antas att den försäkrade hade förvärvat arbetat. Fokus ska då ligga på att i den mån detta är möjligt förtydliga stödet i fråga om vilka uppgifter som i det enskilda ärendet kan beaktas och kan behöva hämtas in samt hur uppgifterna kan värderas.

1.3 Särskilt om omorganisationen av Försäkringskassans sjukförsäkringsavdelning

När det gäller omorganisationen inom Försäkringskassans sjukförsäkringsavdelning avser en koncentrerad handläggning av ansökningar om sjukpenning att ge förutsättningar att tillämpa relevant lagstiftning mer enhetligt. Genom att samla handläggningen av olika typer av ärenden hos färre försäkringsutredare avser Försäkringskassan att öka graden av specialisering, kvalitet och effektivitet i handläggningen. Syftet är att verksamheten som helhet ska vara bättre anpassad att se till individens behov.

När det gäller svårigheten att bedöma om en person ska ses som behovsanställd eller delvis arbetslös kan den koncentrerade handläggningen ge bättre förutsättningar för enhetliga bedömningar.

Handläggningen av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) sker redan idag till viss del koncentrerat. Den risk för kompetenstapp gällande SGI samt den risk för effektivitetsförlust som enligt ISF skulle följa av en koncentrerad handläggning, är således redan identifierade risker. Riskerna har hanterats dels genom introduktionsutbildning för nyanställda försäkringsutredare, dels genom den specialisering och därmed, över tid, kompetenshöjning som koncentrationen väntas föra med sig. Den ökade effektivitet som den koncentrerade handläggningen sammantaget förväntas ge bedöms som större än den eventuella effektivitetsförlust som det kan innebära att handläggning av SGI respektive sjukpenning koncentreras var för sig.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Maria Rydbeck i närvaro av avdelningschef Ulrika Havossar, rättschef Mikael Westberg, försäkringssamordnare Lina Axelsson och rättslig expert Gustaf Milton, den senare som föredragande.

Maria Rydbeck

Gustaf Milton