Svar på ISF-rapport
Arbetsresor i stället för sjukpenning. En granskning av Försäkringsskassans utredning av merkostnader för arbetsresor i sjukpenningärenden (2017:17)

Sammanfattning
Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har undersökt i vilken utsträckning och på vilket sätt Försäkringskassan utreder om det finns förutsättningar för att bevilja ersättning för arbetsresor i ärenden om sjukpenning. De har också granskat om Försäkringskassan tillämpar bestämmelserna effektivt och enhetligt i de ärenden där arbetsresor har beviljats. Vidare har ISF undersökt om lagstiftningen när det gäller arbetsresor är ändamålsenlig. Det har skett genom aktgranskning.

De huvudslutningarna som lyfts fram i ISF-rapporten är att Försäkringskassan kan utreda möjligheterna till arbetsresor i större utsträckning. ISF konstaterar att Försäkringskassan har en bra och effektiv handläggning vad gäller att betala ut ersättning för arbetsresor. Vidare framkommer att det främst är personer med god inkomst som använder arbetsresor, det vill säga de som kan ligga ute med kostnaderna. ISF drar också slutsatsen att Försäkringskassans utredning och bedömning av möjligheten till arbetsresor försvaras eller omöjliggörs vid retroaktiva ansökningar om sjukpenning.

ISF lämnar följande rekommendationer i rapporten:

- Försäkringskassan bör i högre grad i ärenden där arbetsresor kan vara aktuellt utreda om det går att förkorta sjukfallet eller minska omfattningen av sjukpenning med hjälp av arbetsresor.
- Försäkringskassan bör i högre grad informera de försäkrade om möjligheten till arbetsresor.
- Försäkringskassan bör utveckla stödet till handläggarna genom att förtydliga vilka faktorer som kan beaktas i bedömningen av vilka belopp som är skäliga.
- Regeringen bör överväga om Försäkringskassan ska få möjlighet att upphandla taxiresor, så att den försäkrade inte behöver betala taxibolaget direkt och ligga ute med kostnader för arbetsresor.
- Regeringen bör tydliggöra om arbetsresor främst ska ha till syfte att minska kostnaderna för sjukpenning eller om rehabiliteringspotentialen ska vara vägledande. Regeringen bör göra detta genom ett förtydligande i lagstiftningen.
Försäkringskassan inleder med att kommentera de slutsatser och avsnitt där vi har en annan uppfattning än ISF eller önskar nyansera bilden som ges i rapporten. Därefter kommenterar Försäkringskassan de rekommendationer som ISF lämnat till oss samt beskriver de åtgärder vi tänker vidta.

Försäkringskassans kommentarer till rapporten

Arbetsresor borde ha utretts men ansökan om sjukpenning och handläggning görs för sent i sjukfallet

I rapporten konstaterar ISF att sent inkomna ansökningar om sjukpenning gör det svårt eller omöjligt för Försäkringskassan att utreda möjligheten till arbetsresor. ISF menar att det därmed finns en risk att Försäkringskassan ”mer slentrianmässigt” beviljar sjukpenning i ärenden där den försäkrade redan återgått i arbete när ansökan kommer in till myndigheten. Vidare noterar ISF att Försäkringskassan ofta gör en ”summarisk bedömning” i dessa ärenden.

Försäkringskassan menar att den centrala frågan i sammanhanget är om en sent inkommen ansökan borde avslås med motiveringen att den försäkrade kunde fått ersättning för arbetsresor i stället. Vi menar att vi inte kan avslå en sådan ansökan om den försäkrade redan återgått i arbete vid ansökningsstiftallet eftersom det inte finns ytterligare anspråkstid att ta ställning till. Arbetsresor är endast aktuellt i de fall där den försäkrade haft merkostnader i samband med resor till arbetsplatsen.

Försäkringskassan vill därför nyansera ISF:s bild av att handläggningen är otillräcklig i dessa situationer. Det ISF beskriver som slentrianmässigt och summariskt kan enligt oss många gånger vara en rimlig följd av vårt differentierade arbetsätt inom ramen för lagstiftningen och myndighetens uppdrag. Vi är dock medvetna om att handläggningen kan vara bristfällig i vissa fall. Försäkringskassan behandlar varje ansökan utifrån förutsättningarna i det enskilda ärendet, det är utgångspunktens för differentierad handläggning. I de situationer som ISF beskriver saknar Försäkringskassan reell möjlighet att besluta om arbetsresor eftersom den försäkrade redan har återgått i arbete. Försäkringskassan anser därför att det inte finns anledning att utreda möjligheten till arbetsresor i dessa ärenden och att vårt förhållningssätt ligger i linje med förvaltningslagen att varje ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättsäkerheten eftersätts.

Försäkringskassans hantering är effektiv men främst de med god ekonomi använder arbetsresor

I rapporten framhåller ISF att möjligheten till arbetsresor sannolikt underutnyttjas av personer med lägre inkomst. Resonemanget får ett förhållandevis stort utrymme i rapporten och Försäkringskassan önskar därför nyansera bilden samt belysa ytterligare aspekter som kan ha betydelse.

ISF har i rapporten inte gjort någon jämförelse av inkomstskillnaderna över tid för de som uppburt arbetsresor. Antalet beviljade arbetsresor var som störst år 2013 och har sedan dess minskat. Försäkringskassan vill framhålla att hanteringen för arbetsresor förändrades i november år 2014 då vi inte längre kunde ersätta taxiuloten direkt. Denna förändring kan ha påverkat vilken omfattning de försäkrade tagit initiativ till arbetsresor samt vilka som har haft möjlighet att ligga
ute med kostnaderna. Försäkringskassan har inte gjort någon djupare analys av detta men vill ändå lyfta perspektivet i sammanhanget.

Möjligheten att välja mellan sjukpenning och merkostnader för arbetsresor togs bort år 1995. Följden blev, trots att en försäkrad inte har ekonomiska möjligheter att ligga ute med pengar för arbetsresor, att hon inte kan välja att få sjukpenning i stället för arbetsresor. Personer med lägre inkomst kan alltså inte avstå arbetsresor av ekonomiska skäl. Det så kallade underutnyttjandet av arbetsresor för personer med lägre inkomst beror därför mer sannolikt på arbetets karaktär snarare än inkomst, eftersom arbetets karaktär i många fall också återspeglar sig i inkomsten. De som har högre inkomst har i högre grad fysiskt låta arbetsuppgifter än de med lägre inkomst och kommer därför oftare ifråga för arbetsresor.

Försäkringskassan anser att det finns en inbyggd problematik i nuvarande lagstiftning eftersom arbetsresor inte kan väljas bort till förmån för sjukpenning även om en försäkrad inte har ekonomiska möjligheter att ligga ute med kostnaderna. Handläggaren får inte ta hänsyn till denna omständighet och ska i dessa fall avstå ansökan om sjukpenning. Detta förfarande medför att en försäkrad som saknar ekonomisk möjlighet att ligga ute med pengar för arbetsresor även står utan sjukpenning.

Försäkringskassan menar att utformningen av nuvarande lag kan missgynna de med sämre ekonomi och att det sannolikt inte är lagstiftarens intention. Därför ställer vi oss positiva till en lösning som underlättar hanteringen för alla inblandade.

**Det behövs ytterligare stöd för skälighetsbedömningen**
ISF lyfter på ett flertal ställen i rapporten att det rehabiliterande syftet (rehabiliteringspotentialen) bör kunna vägas in i prövningen av arbetsresor utöver de syften som nämns i förarbetena.


---

1 Sjukperioden fortsätter att löpa så länge som arbetsförinaktu är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom oavsett om den försäkrade har sjukpenning eller arbetsresor.
Försäkringskassans svar på ISF:s rekommendationer

Försäkringskassan bör i högre grad i ärenden där arbetsresor kan vara aktuellt utreda om det går att förkorta sjukfallet eller minska omfattningen av sjukpenning med hjälp av arbetsresor

År 2016 beviljades 2 377 personer arbetsresor och 625 000 personer sjukpenning. Arbetsresor motsvarar cirka 0,4 procent av de som fått sjukpenning beviljat. Trots att arbetsresor är förhållandevis sällan förekommande, även om antalet skulle öka, anser Försäkringskassan att det är viktigt att vi identifierar de ärenden där arbetsresor kan vara aktuellt. Vi delar ISF:s uppfattning om att vi behöver säkerställa att handläggarna har kunskapen och förutsättningarna att utreda arbetsresor i större utsträckning än idag.

Försäkringskassans åtgärder

Försäkringskassan menar att resultaten av granskningen visar att vi kan göra mer än idag men vi bedömer att det inte finns några behov av genomgripande förändringar i handläggningen av arbetsresor. Vi behöver dock se till att vi alltid värderar om det är aktuellt att gå vidare i att utreda behovet av arbetsresor utifrån vissa givna diagnoser. För att säkerställa att vi tillvaratar och utreder de impulser som finns om arbetsresor kommer Försäkringskassan att se över om det stöd som finns i handläggningen behöver förtydligas.

Försäkringskassan bör i högre grad informera de försäkrade om möjligheten till arbetsresor

Försäkringskassan delar ISF:s uppfattning om att informationen som riktas till de försäkrade är mycket viktig men vill också betona värdet av att även andra aktörer har kännedom om arbetsresor. Att utreda förutsättningarna för arbetsresor i ett tidigt skede är angeläget och effekthetstagningen kan bli ännu större om berörda aktörer känner till förmånen i större utsträckning. Vi vill särskilt framhålla arbetsgivarorganisationerna, hälso- och sjukvården samt Socialstyrelsen.

Försäkringskassan betonar att arbetsgivaren är en viktig aktör i sammanhanget och att sjuklönelagen medger att arbetsgivaren betalar arbetsresor i stället för sjuklön för en anställd. Det är rimligt att anta att den som reser under sjuklöneperioden även fortsätter att göra det om behovet kvarstår när man ansöker om sjukpenning. Men det finns förmodligen en del försäkrade vars behov uppmärksammas först i samband med ansökan om sjukpenning och där det redan under sjuklöneperioden skulle varit möjligt att arbeta om han fått arbetsresor istället för sjuklön.

Försäkringskassan vill också framhålla läkarnas roll. Utifrån deras information i läkarintyget värderar vi om det finns skäl att utreda arbetsresor. Att läkarna känner till arbetsresor och alltid har det i åtanke vid eventuell sjukskrivning banar vägen för tidiga impulser till Försäkringskassan och förbereder den försäkrade på att arbetsresor kan bli aktuellt.

Slutligen vill Försäkringskassan understryka att Socialstyrelsens försäkringsmedicinska beslutstöd är en viktig vägledning vid sjukskrivning. Många av de diagnosavsnitt som ISF valt ut i sin aktgranskning återfinns här och när läkaren sjukskriver en försäkrad ska hen utgå från rekommendationen i beslutstödet. Här finns information om olika diagnosers behandlingsalternativ och förväntade
sjukskrivningslängder. Men informationen om att hjälpa med resor till arbetet kan övervägas framgå endast för några av dessa diagnoser. Försäkringskassan anser att det finns ett värde i att denna information framkommer i beslutsstödet för alla diagnoser där arbetsresor kan vara aktuellt.

Vad gäller ISF:s rekommendation om att informera de försäkrade om arbetsresor i högre grad kommer Försäkringskassan att se över den externa informationen men med fokus på effekt snarare än tillgängliga kanaler. I första hand behöver Försäkringskassan vara skicklig på att värdera om det är aktuellt att utreda arbetsresor i varje ärende och i dessa situationer kunna ge anpassad information till den försäkrade.

**Försäkringskassans åtgärder**
Försäkringskassan anser att det behövs en översyn av den information om arbetsresor som lämnas idag. Vi kommer därför att:

- se över behovet av att utöka informationen som lämnas på Försäkringskassans webbplats
- komplettera informationen som lämnas till arbetsgivarorganisationerna
- informera om arbetsresor inom ramen för lokal och regional samverkan med hälso- och sjukvården
- ha en dialog med Socialstyrelsen om möjligheten att förtydliga att hjälpa med resor till arbetet bör övervägas i det försäkringsmedicinska beslutsstödet

**Försäkringskassan bör utveckla stödet till handläggarna genom att förtydliga vilka faktorer som kan beaktas i bedömningen av vilka belopp som är skäliga**
Det finns enligt ISF:s bedömning uttalanden i förarbetena som kan läggas till grund för ett förtydligt stöd gällande skäligheftsbedömningen. Precis som ISF noterar i rapporten definieras dock inte vad skälig ersättning innebär, varken i bestämmelsen eller i dess förarbeten. Förarbetena innehåller bara en skrivning om att Försäkringskassan ska bedöma om resekostnaden är skälig i förhållande till fördelarna med en sådan lösning.

Försäkringskassan vill därför framhålla att denna fråga är beroende av hur lagstiftningen är utformad och om den kommer att förändras, så som ISF rekommenderar regeringen i rapporten.

**Försäkringskassans åtgärder**
Försäkringskassan kommer att se över möjligheterna att utveckla vårt stöd till handläggarna vid bedömningen av skäligheftsrekvisiten. Om möjligheten finns kommer detta att förtydligas i styrande och stödjande dokument.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ann-Marie Begler i närvaro av avdelningschef Lars-Åke Brattlund, rättschef Eva Nordqvist, områdeschef Karin Olsson och verksamhetsutvecklare Jenny Gustafsson, den senare som föredragande.