

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

Arbetsmarknadsdepartementet och
Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Översyn av regelverket avseende ersättning för deltagare i rehabiliteringsinsatser

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

**Till Arbetsmarknadsdepartementet och
Socialdepartementet**

I 2017 års regleringsbrev har Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan fått i uppdrag att se över regelverket avseende kvinnors respektive mäns ersättning vid deltagande i rehabiliteringsinsatser som bedrivs i rehabiliteringssamverkan mellan myndigheterna. Syftet är att skapa goda förutsättningar för personerna att uppnå egen försörjning. Utgångspunkten för översynen har varit att regelverket ska underlätta för deltagare i rehabiliteringssamverkan att ta del av Arbetsförmedlingens insatser, samtidigt som deras försörjning inte ska påverkas. Myndigheterna fick i uppdrag att vid behov föreslå förändringar i nuvarande regelverk och utforma ett gemensamt förslag på ny reglering. Uppdraget var att lämna förslag som bör innebära förenklingar för båda myndigheterna. Förslagen ska inte medföra ökade utgifter på statsbudgeten.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan lämnar sina gemensamma förslag genom denna skrivelse.

Stockholm den 31 mars 2017

Mikael Sjöberg
Generaldirektör
Arbetsförmedlingen

Ann-Marie Begler
Generaldirektör
Försäkringskassan

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Författningsförslag	6
1 Bakgrund.....	13
1.1 Myndigheternas gemensamma uppdrag; Översyn av regelverket avseende ersättning för deltagare i rehabiliteringsinsatser	15
1.2 Genomförandet av uppdraget och skrivelsens disposition.....	16
2 Översynen av gällande bestämmelser	17
2.1 Rätten till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, rehabiliteringsersättning och sjukpenning	17
2.1.1 Flera identifierade regelkonflikter mellan arbetsmarknadspolitiken och sjukförsäkringen	18
2.2 Skydd för den sjukpenninggrundade inkomsten och möjlighet att betala ut sjukpenning	19
2.2.1 Identifierade problem	20
2.3 Omfattningen av rehabiliteringspenning och anvisning till arbetsmarknadspolitiska program	20
2.3.1 Identifierat problem kopplat till deltidsanvisning.....	22
2.4 Frånvaro från arbetsmarknadspolitiska program	24
2.5 Slutsatser.....	25
3 Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förslag och överväganden	27
3.1 Utgångspunkter	27
3.2 Rätt till rehabiliteringspenning i fler situationer	28
3.3 Begränsa möjligheten till aktivitetsstöd	33
3.4 Utveckling och förenkling av paragraferna för anvisning på heltid eller deltid till arbetsmarknadspolitiska program.....	39
4 Konsekvenser	42
4.1 Förvaltningskostnader	42
4.2 Försäkringskostnader	42
4.3 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar.....	42
4.4 Övriga konsekvenser	42
4.5 Ikraftträdande	43

Sammanfattning

I 2017 års regleringsbrev har Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan fått i uppdrag att se över regelverket avseende kvinnors respektive mäns ersättning vid deltagande i rehabiliteringsinsatser som bedrivs i rehabiliteringssamverkan mellan myndigheterna. Utgångspunkten för översynen har varit att regelverket ska underlätta för deltagare i rehabiliteringssamverkan att ta del av Arbetsförmedlingens insatser, samtidigt som deras försörjning inte ska påverkas.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har tillsammans gjort en översyn av regelverket för deltagare i rehabiliteringsinsatser som bedrivs i samverkan mellan myndigheterna. Myndigheterna har identifierat flera problem, och för att komma till rätta med dem lämnar vi här förslag till författningsändringar i socialförsäkringsbalken, förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd samt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Utgångspunkten för översynen och förslagen till författningsändringar är de problem som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under lång tid har uppmärksammat när det gäller personernas försörjning, och försökt att lösa inom befintliga regelverk. Idag kan de få sin försörjning från både sjukförsäkringen och från arbetsmarknadspolitiken vilket skapar problem eftersom de båda försäkringssystemen inte är lika och skapade utifrån att endera täcka inkomstbortfall vid arbetslöshet eller vid sjukdom.

Syftet med förslagen som lämnas är att personer endast ska få ersättning från *ett* system och det ska vara från *rätt* system. Personens ersättning ska också vara opåverkad under tiden han eller hon deltar i rehabiliteringssamverkan jämfört med tiden närmast innan.

Regelöversynen visar på de svårigheter som uppstår när en person både har rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning och rehabiliteringspenning för samma tid. Vidare är det omöjligt att betala ut sjukpenning under samma tid som en person är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd. Det blir krångligt och svåröverskådligt för dessa personer samt krångel och risker i handläggningen för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Regelöversynen visar även att det är svårt att få omfattningen av rehabiliteringspenning och anvisning till arbetsmarknadspolitiska program att fungera tillsammans. Det är svårt att bevilja ersättning utan inkomstbortfall för deltagare i rehabiliteringssamverkan när nivåerna för rehabiliteringspenning och anvisningar till program inte har samma konstruktion.

Vi föreslår att rehabiliteringspenning även ska kunna beviljas för den tid då en person på grund av sjukdom inte kan delta i aktiviteter. Det förutsätter att arbetsförmågan på grund av sjukdom kan bedömas mot rehabiliteringsaktiviteterna, och därför föreslår vi en ny bedömningsgrund som tydligt talar

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

om att det inte är rehabiliteringskedjan som ska användas i den situationen. Dessa förslag löser problemen med att ersätta personer utifrån deras hela arbetsförmåga enligt de gällande förmånsnivåerna. Förslaget löser också krånglet som kortare sjukfrånvaro från rehabiliteringsaktiviteter innebär på grund av tillfällig övergång till sjukpenning.

Vi föreslår också att deltagare i rehabiliteringssamverkan inte ska kunna få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning om de kan få ersättning enligt socialförsäkringsbalken. Det löser problem som uppkommer för personerna när de omfattas av både arbetsmarknadspolitikens och sjukförsäkringens regler samtidigt. Förslaget löser även problemen att administrera flera förmåner för samma tid. Förslaget minskar antalet situationer när det behövs ekonomisk samordning mellan förmånerna. Vi bedömer dock att reglerna för ekonomisk samordning av aktivitetsstöd fortfarande behövs och att de även ska kompletteras med fler förmåner för att minska risken för att personer drabbas av återbetalningsskyldighet. Det finns kvar en liten risk för återkrav eftersom en person skulle kunna göra anspråk på flera ersättningar. Vidare så innebär förslaget om minskad rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning att en person kan få sjukpenning om alla förutsättningar är uppfyllda för den förmånen eftersom den sjukpenninggrundande inkomsten är tillgänglig för utbetalning, vilket den inte är med nuvarande regler.

De personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst och inte heller kan få någon annan ersättning från sjukförsäkringen föreslås även i fortsättningen få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

Vi föreslår också förtydligade, förenklade och utökade bestämmelser om anvisning på heltid eller deltid till arbetsmarknadspolitiska program.

Vi bedömer att våra förslag kommer att leda till att personerna som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering känner sig mer ekonomiskt trygga än när de ska ta ställning till flera förmåner som dessutom betalas ut vid olika tillfällen. Med förslagen kommer de att behålla samma ersättning som innan de påbörjade den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Detta underlättar för personerna att ta del av insatserna som syftar till att uppnå egen försörjning.

Förslagen medför införandekostnader men är i övrigt kostnadsneutrala. Bedömningen är att förslagen bör träda i kraft så fort som möjligt, helst redan den 1 januari 2018.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändringar i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 31 kap. 2, 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 27 kap. 55 c §, och närmast före 27 kap. 55 c § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Deltagare i arbetslivsinriktad rehabilitering

27 kap. 55 c §

För en försäkrad som på grund av sjukdom inte kan delta i arbetslivsinriktad rehabilitering utöver den tid som framgår av 31 kap. 3 och 8 §, ska det vid bedömningen av nedsättningen av arbetsförmågan även beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen är ur stånd att delta i sådan rehabilitering.

31 kap. 2 §

Rehabiliteringsersättning lämnas i följande former:

1. Rehabiliteringspenning till en försäkrad som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering.
2. Särskilt bidrag till en försäkrad för kostnader som uppstår i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering.

Rehabiliteringsersättning lämnas i följande former:

1. Rehabiliteringspenning till en försäkrad som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering *eller utöver deltagandet har nedsatt arbetsförmåga enligt 3 § andra stycket.*
2. Särskilt bidrag till en försäkrad för kostnader som uppstår i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering.

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

31 kap. 3 §

Vid sjukdom som sätter ned en försäkrads arbetsförmåga med minst en fjärdedel har den försäkrade rätt till rehabiliteringsersättning under tid då han eller hon deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering som avser att

1. förkorta sjukdomstiden, eller
2. helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan.

En försäkrad som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering och har rätt till rehabiliteringsersättning enligt första stycket har även rätt till rehabiliteringsersättning under tid då hans eller hennes arbetsförmåga är nedsatt på det sätt som föreskrivs i 27 kap. 55 c §.

31 kap. 5 §

En försäkrad som får rehabiliteringsersättning får behålla ersättningen

1. vid kortvarig ledighet för enskild angelägenhet av vikt, och
2. vid ledighet på grund av uppehåll i rehabiliteringen enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En försäkrad som får rehabiliteringsersättning får behålla ersättningen

1. vid kortvarig ledighet för enskild angelägenhet av vikt,
2. vid ledighet på grund av uppehåll i rehabiliteringen, och
3. när den försäkrade på grund av tillfällig sjukdom är ur stånd att delta i arbetslivsinriktad rehabilitering.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om rätten att behålla rehabiliteringsersättningen enligt första stycket 2–3.

-
1. Denna lag träder ikraft den 1 januari 2018.
 2. De nya bestämmelserna tillämpas även på sjukperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. Bestämmelserna tillämpas dock första gången vid prövning av rätt till ersättning för dagar från och med ikraftträdandet.

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

dels att 12 och 14 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det närmast före 14 § ska införas en rubrik av följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 14 m §, och närmast före 14 m § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***12 §¹**

Aktivitetsstödet minskas också för den som får

– *föräldrapenning eller rehabiliteringspenning enligt socialförsäkringsbalken, eller*

– lön eller andra anställningsförmåner från en arbetsgivare, dock inte löneutfyllnad som lämnas på grund av aktiviteten.

Aktivitetsstödet minskas i dessa fall med de belopp som för samma tid lämnas som *föräldra- eller rehabiliteringspenning, lön eller anställningsförmåner.*

Aktivitetsstödet minskas också för den som får

– *föräldrapenning, rehabiliteringspenning, rehabiliteringspenning i särskilda fall, sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall enligt*

socialförsäkringsbalken, eller – lön eller andra anställningsförmåner från en arbetsgivare, dock inte löneutfyllnad som lämnas på grund av aktiviteten.

Aktivitetsstödet minskas i dessa fall med de belopp som för samma tid lämnas som *föräldrapenning, rehabiliteringspenning, rehabiliteringspenning i särskilda fall, sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall enligt socialförsäkringsbalken, lön eller anställningsförmåner.*

¹ Senaste lydelse 2010:1699.

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

***Undantag från till vem
utvecklingsersättning eller
aktivitetsstöd lämnas***

14 §²

Aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning lämnas inte till den som

1. har rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, *eller*
2. är intagen i kriminalvårdsanstalt utan att delta i någon av de i 11 kap. 1 § 1–4 fängeslagen (2010:610) angivna särskilda utslussningsåtgärderna.

Aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning lämnas inte till den som

1. har rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
2. är intagen i kriminalvårdsanstalt utan att delta i någon av de i 11 kap. 1 § 1–4 fängeslagen (2010:610) angivna särskilda utslussningsåtgärderna,
3. har rätt till hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken, eller
4. kan få eller får rehabiliteringspenning, rehabiliteringspenning i särskilda fall, sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall och deltar i rehabiliteringssamverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Undantag från varning och avstängning m.m.

14 m §

Bestämmelserna i 14 a–14 l §§ gäller inte för programdeltagare som deltar i rehabiliteringssamverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

² Senaste lydelse 2014:875.

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

-
1. Denna förordning träder ikraft den 1 januari 2018.
 2. För aktivitetsstöd och utvecklingsersättning som har beslutats före ikraftträdandet gäller 12 och 14 §§ i den äldre lydelsen.

Förslag till förordning om ändringar i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att 7 a och 7 b §§ förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §³

En anvisning till ett program ska avse verksamhet på heltid.

En anvisning får dock avse verksamhet på deltid, om den enskildes arbetsutbud understiger det arbetsutbud som motsvarar verksamhet på heltid och detta beror på

1. sjukdom eller sådan funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
2. föräldraledighet, eller
3. annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.

I fall som avses i andra stycket ska anvisningen göras för tid som motsvarar arbetsutbudet.

En anvisning får även avse verksamhet på deltid i en omfattning som understiger den enskildes arbetsutbud om han eller hon samtidigt arbetar, tar del av en arbetsmarknadspolitisk insats eller av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller

En anvisning får avse verksamhet på deltid om den enskilde samtidigt

1. har sjukdom eller funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
2. är föräldraledig,
3. arbetar,
4. tar del av annan arbetsmarknadspolitisk insats,
5. tar del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), eller
6. har annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.

En anvisning enligt andra stycket ska motsvara verksamhet på heltid minskat med den omfattning den enskilde är förhindrad enligt andra stycket 1–6 med undantag av vad som anges i 7 b §.

³ Senaste lydelse 2016:465.

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800). Den sammanlagda tiden ska i dessa fall motsvara hans eller hennes arbetsutbud.

7 b §⁴

För den som har ett nedsatt arbetsutbud på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska en anvisning göras på heltid, trots att den enskilde har ett lägre arbetsutbud. Detta gäller dock endast under förutsättning att han eller hon inte kan få sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken med anledning av sjukdomen eller funktionsnedsättningen samtidigt som han eller hon är inskriven i ett program och får aktivitetsstöd.

För den som avses i första stycket och samtidigt har ett nedsatt arbetsutbud på grund av föräldraledighet eller annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen eller ägnar sig åt sådana aktiviteter som avses i 7 a § fjärde stycket, ska anvisningen avse verksamhet i sådan omfattning att den sammanlagda tiden motsvarar verksamhet på heltid.

Om den enskilde på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan delta i programmet på heltid ska anvisningen ändå göras på heltid under förutsättning att han eller hon

1. kan få eller får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning och samtidigt

2. inte kan få sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken.

En anvisning enligt första stycket ska minskas med den omfattning som den enskilde är förhindrad enligt 7 a § andra stycket 2–6, eller med den omfattning för vilken han eller hon inte deltar i program och har sjuk- eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken.

-
1. Denna förordning träder ikraft den 1 januari 2018.
 2. För anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program som har beslutats före ikraftträdandet gäller 7 a och 7 b §§ i den äldre lydelsen.

⁴ Senaste lydelse 2010:1712.

1 Bakgrund

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har olika uppdrag. Myndigheternas nuvarande regelverk har till stor del utarbetats i ett sammanhang där arbetsmarknadspolitik och sjukförsäkringsfrågor var mer åtskilda än idag. Med anledning av myndigheternas återkommande gemensamma uppdrag om rehabiliteringssamverkan kring sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning har det blivit alltför tydligt att regelverken mellan sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken inte är harmoniserade.⁵ Vår användning av olika begrepp och utgångspunkterna för respektive ersättningar är därför inte enhetliga.

Rehabiliteringssamverkan har till syfte att förkorta tiden för personen i sjukförsäkringen och att den som är sjukskriven eller har aktivitetsersättning utvecklar eller återfår arbetsförmåga.⁶ Personerna i rehabiliteringssamverkan är i behov av stöd från både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Dessa personer har olika behov och förutsättningar, och det gäller även deras försörjning.

Innan Försäkringskassan initierar personer till rehabiliteringssamverkan, har de fått

- sjukpenning,
- sjukpenning i särskilda fall,
- sjukersättning eller
- aktivitetsersättning.

Förmånsnivåerna för dessa förmåner kan ha varit hel, tre fjärdedelar, halv eller en fjärdedel. Det kan även vara så att en person med förmån på deltid har flera av de uppräknade förmånerna.

Försäkringskassan kan bevilja personer i rehabiliteringssamverkan rehabiliteringsersättning när insatserna startar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och övriga förutsättningar för rehabiliteringsersättning är uppfyllda. Eftersom personen skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program, kan personen även få aktivitetsstöd för samma tid som rehabiliteringsersättningen.

⁵ Uppdraget återkommer varje år i myndigheternas respektive regleringsbrev.

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan (2016/07776/RS m.fl.) och Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen (A2016/02467/A m.fl.).

Följande ersättningar kan därför vara aktuella för personer i rehabiliteringssamverkan

- aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning,
- rehabiliteringspenning,
- rehabiliteringspenning i särskilda fall, och
- sjuk- eller aktivitetsersättning.

När en person deltar på deltid och får aktivitetsstöd blir den sjukpenninggrundande inkomsten vilande och han eller hon kan i det fallet inte få sjukpenning på den andra delen.

Vissa personer har ingen sjukpenninggrundande inkomst och kan bara få aktivitetsstöd. Även arbetslösa personer som inte har sin försörjning via sjukförsäkringen kan delta i rehabiliteringssamverkan. Dessa personer kan komma att omfattas av sjukförsäkringen under sitt deltagande i rehabiliteringssamverkan om deras arbetsförmåga även är nedsatt på grund av sjukdom. Närmare beskrivning och analys finns i kapitel 2 (Översynen av gällande bestämmelser).

Utgångspunkten för översynen och förslagen till författningsändringar är de problem som mot bakgrund av bland annat ovanstående har uppmärksammats av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och som myndigheterna har försökt att lösa inom befintliga regelverk utan att lyckas. Sammanfattningsvis handlar det om följande:

- Att deltagare i rehabiliteringssamverkan kan få ersättning från både sjukförsäkringssystemet och från arbetsmarknadspolitiken är svårt att förstå för den enskilde och det är också besvärligt för myndigheterna.
- Det är svårt att få omfattningen av rehabiliteringspenning och anvisning till arbetsmarknadspolitiska program att fungera tillsammans eftersom nivåerna för sjukpenning och rehabiliteringspenning inte har samma konstruktion som anvisningen till arbetsmarknadspolitiska program. Det kan leda till att personen får ett inkomstbortfall.
- Det är svårt för personen att överblicka sin ekonomiska situation eftersom förmånernas utbetalningsperioder skiljer sig åt. Ibland finns stöd för att samordna förmånerna, vilket minskar risken för felaktiga utbetalningar som kan leda till återbetalningsskyldighet. Ibland saknas stöd för att samordna förmåner.
- Personer som har rätt till aktivitetsstöd kan i regel inte få sjukpenning för tid som de på grund av sjukdom inte kan delta i aktiviteter. Det beror på att den sjukpenninggrundande inkomsten är vilande och inte får användas för utbetalning av sjukpenning. Det är en regel som fungerar bra för den som enbart har rätt till aktivitetsstöd. Men för personer som innan deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering har rätt till sjukpenning så blir det en regelkonflikt som hindrar utbetalning av sjukpenning utöver utbetalning av rehabiliteringspenning och aktivitetsstöd.

Myndigheterna anser därför att regelverken behöver anpassas. Det skulle skapa bättre förutsättningar för den enskilde. Myndigheterna skulle genom det också på ett bättre sätt kunna utveckla sitt samarbete. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan lämnade därför in en gemensam hemställan till Regeringskansliet i december 2014. Hemställan innehöll förslag på ändringar i regelverket för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som behöver rehabilitering inom ramen för myndigheternas rehabiliterings-samverkan.⁷ Vi lyfte fram flera skäl som talade för att begränsa möjligheten till flera ersättningar för samma insats. Begränsningen skulle göra det enklare för den enskilde att förstå bestämmelserna och kunna beräkna sin ersättning. Förslagen har inte genomförts och problemen som beskrevs i hemställan kvarstår.

Sedan hemställan om författningsändring 2014 har det tillkommit fler svårigheter att ersätta personer med *rätt* ersättning och till den förmånsnivå som motsvarar hans eller hennes arbetsförmåga på grund av sjukdom.

Under 2016 förtydligade Försäkringskassan att rehabiliteringspenning bara kan betalas ut under den faktiska tid som en person deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering. Den resterande tiden, alltså när personen på grund av sin sjukdom varken arbetar eller deltar i rehabilitering, ska istället kunna ersättas med sjukpenning. Men för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning är detta dock inte möjligt eftersom sjukpenning bara kan betalas om personen arbetar vid sidan av deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

1.1 Myndigheternas gemensamma uppdrag; Översyn av regelverket avseende ersättning för deltagare i rehabiliteringsinsatser

I 2017 års regleringsbrev har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att se över befintligt regelverk avseende kvinnors respektive mäns ersättning vid deltagande i rehabiliteringsinsatser som bedrivs i samverkan mellan myndigheterna.⁸ Syftet med uppdraget är att skapa goda förutsättningar för individen att uppnå egen försörjning. Utgångspunkten för översynen ska vara att regelverket ska underlätta för deltagare i rehabiliteringssamverkan att ta del av Arbetsförmedlingens insatser samtidigt som individens försörjning inte ska påverkas.

I uppdraget ingår att myndigheterna vid behov ska föreslå förändringar i nuvarande regelverk och utforma ett gemensamt förslag på ny reglering.

⁷ Förslag till ändringar i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (Af-2014/596450, FK 009030-2014).

⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan och Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen.

Förslagen som lämnas bör innebära förenklingar för båda myndigheterna. Förslagen ska inte medföra ökade utgifter på statsbudgeten.

1.2 Genomförandet av uppdraget och skrivelsens disposition

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan beslutade den 9 januari 2017 att tillsätta en gemensam utredningsgrupp som bestod av en gemensam projektledare, projektägare, projektgrupp och en gemensam styrgrupp.

I nästa kapitel redogör vi för vår översyn av gällande bestämmelser och identifierade problem när arbetsmarknadspolitiken regler ska verka tillsammans med sjukförsäkringens regler. I kapitel 3 lämnar myndigheterna gemensamma förslag om hur svårigheterna kan överbryggas genom förändringar och tillägg i nuvarande regelverk. I kapitel 4 redogör vi övergripande för konsekvenserna av förslagen.

2 Översynen av gällande bestämmelser

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har identifierat flera problem när personer både omfattas av arbetsmarknadspolitiken och sjukförsäkringen. En viss regel kan i normalfallet tillämpas på en viss situation utan problem. Men när flera regler från olika regelverk ska tillämpas på samma situation kan det uppstå svårigheter. Följande regelöversyn tydliggör både vilka dessa regler är och vilka svårigheter som uppstår.

2.1 Rätten till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, rehabiliteringsersättning och sjukpenning

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har identifierat flera svårigheter med att personen har rätt till flera förmåner när han eller hon deltar i rehabiliteringssamverkan.

Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få ersättning i form av utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd. Utvecklingsersättning är ett ekonomiskt stöd till försörjning som betalas ut till den som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program och som har fyllt 18 men inte 25 år, och inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning (2 § förordningen [1996:1100] om aktivitetsstöd). Aktivitetsstöd är ett ekonomiskt stöd till försörjning som betalas ut till den som deltar i ett av de i bestämmelsen nämnda arbetsmarknadspolitiska programmen (4 § förordningen om aktivitetsstöd). Undantag från bestämmelserna om utvecklingsersättning och aktivitetsstöd finns i 5 a § tredje stycket och 14 § förordningen om aktivitetsstöd.

Personer som har nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel på grund av sjukdom och som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering har även rätt till rehabiliteringsersättning enligt 31 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken. Det krävs att personen har en sjukpenninggrundande inkomst för att rehabiliteringspenning ska betalas ut. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen måste också syfta till att förkorta sjukdomstiden, eller helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan för att rehabiliteringsersättning ska kunna lämnas.

Personens arbetsförmåga ska under rehabiliteringen anses vara nedsatt i den utsträckning han eller hon inte kan arbeta på grund av åtgärden (31 kap. 8 § andra stycket socialförsäkringsbalken). Den återstående inkomstförlusten för den del som personen har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, kan täckas av sjukpenning om förutsättningarna för att bevilja den förmånen är uppfyllda (se till exempel 27 kap. 2 och 45 §§ socialförsäkringsbalken). En av förutsättningarna är att det finns en sjukpenninggrundande inkomst som sjukpenningen kan baseras på. En deltagare som till exempel har helt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom och deltar i arbetslivsinriktad

rehabilitering på halvtid kan alltså få halv rehabiliteringspenning men som regel inte sjukpenning. Det beror på att det inte finns någon aktiv sjukpenninggrundad inkomst att basera sjukpenningen på, om personen inte till någon del dessutom arbetar utöver deltagandet i det arbetsmarknadspolitiska program som aktivitetsstödet baseras på. En person som tillfälligt är frånvarande från planerade aktiviteter på grund av sjukdom kan inte få rehabiliteringspenning och alltså som regel inte heller sjukpenning.

2.1.1 Flera identifierade regelkonflikter mellan arbetsmarknadspolitiken och sjukförsäkringen

Flera förmåner för samma insats och samordning av dessa

Det faktum att det finns flera möjliga ersättningar för deltagare i rehabiliteringssamverkan medför en rad problem. Det är svårt för deltagaren att förstå vad som gäller och administrationen för myndigheterna är betungande. Det är svårt för personen att överblicka vilken ersättning han eller hon kommer att få till sin försörjning. Myndigheterna har också svårt att i förväg vägleda personen. Det beror på flera faktorer. Personen vet vilken ersättning han eller hon har innan rehabiliteringssamverkan startar. Men personen vet inte hur ekonomin påverkas av att få aktivitetsstöd, som också påverkas av eventuell rätt till arbetslöshetsersättning. Utifrån dessa förutsättningar ska personen ta ställning till vilken eller vilka ersättningar han eller hon ska göra anspråk på. För den som har en relativt hög arbetslöshetsersättning kan det vara mest gynnsamt att ansöka om aktivitetsstöd, men för den som har en hög sjukpenninggrundade inkomst kan det vara mest förmånligt att ansöka om rehabiliteringspenning. Det kan bli ännu mer förmånligt att göra anspråk på flera förmåner. Men då tillkommer reglerna om ekonomisk samordning som gör det än mer svårt att överblicka hur mycket personen får till sin försörjning.

När en person enligt lag eller förordning har rätt till flera förmåner kan han eller hon inte nekas en ersättning enbart på grund av att rätt till flera förmåner finns för samma tid. Däremot kan ersättningen minskas med stöd av eventuella samordningsregler. Aktivitetsstödet kan minskas om personen får vissa andra förmåner för samma tid. Det innebär till exempel att aktivitetsstödet minskas med det belopp som personen fått i rehabiliteringspenning för samma tid (12 § förordningen om aktivitetsstöd). Men aktivitetsstödet kan inte minskas med redan utbetald sjukpenning. Rehabiliteringspenning ska, i sin tur, minskas med vissa belopp som personen fått för samma tid, bland annat sjukpenning (31 kap. 12 § socialförsäkringsbalken). Bestämmelsen i 107 kap. 2 § socialförsäkringsbalken ger stöd för att minska sjukpenning med rehabiliteringspenning och aktivitetsstöd som redan betalats ut. Även rehabiliteringspenning kan minskas med redan utbetalt aktivitetsstöd.

Flera förmåner samma dag och möjligheten att samordna eller inte samordna dessa gör handläggningen administrativt krånglig för Försäkringskassan och medför dessutom svårigheter för personen att beräkna sin ersättning.

Risk för felaktiga utbetalningar och återbetalningsskyldighet

Eftersom handläggning av beslut om flera olika ersättningar inte kan göras vid ett och samma tillfälle när en person kan ha rätt till flera förmåner samtidigt, finns en risk för att Försäkringskassan betalar ut ett för stort belopp till personen. En felaktig utbetalning kan leda till att personen blir återbetalningsskyldig. Det kan även inträffa att personen redan har fått sjukpenning utbetald när aktivitetsstöd sedan ska betalas ut. Reglerna tillåter inte att aktivitetsstödet minskas med redan utbetald sjukpenning.

Olika konsekvenser vid misskötsamhet

Eftersom en person kan ha rätt till flera förmåner när han eller hon deltar i rehabiliteringsinsatser som bedrivs i rehabiliteringssamverkan är det också flera olika sanktionsregler och regler om upphörande av rätten till ersättning som kan bli aktuella.

- För aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning blir sanktionerna bland annat varning och avstängning från rätten till ersättning (se vidare 14 a–14 l §§ förordningen om aktivitetsstöd),
- för rehabiliteringspenning upphör rätten till ersättning när personen inte deltar i rehabiliteringen (31 kap. 3 § socialförsäkringsbalken) och inte heller har godkänd frånvaro enligt 31 kap. 5 §, och
- för sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning blir sanktionerna, indragen eller nedsatt ersättning (110 kap. 57 § socialförsäkringsbalken).

Sanktionsreglerna enligt socialförsäkringsbalken aktualiseras vanligtvis i ett senare skede än motsvarande regler i förordningen om aktivitetsstöd.

Olika regler vid ersättning för merkostnader

Med tanke på att en person kan ha rätt till flera förmåner finns också olika regler för personens merkostnader i samband med rehabilitering. Reglerna finns i 31 kap. 14 § socialförsäkringsbalken, 4–12 §§ förordningen (1991:1321) om rehabiliteringsersättning respektive 15–22 §§ förordningen om aktivitetsstöd.

För deltagare i rehabiliteringssamverkan gäller alltså olika villkor för ersättning för merkostnader beroende på vilken ersättning han eller hon har. Det kan också finnas en risk att en person kan söka och få ersättning för samma merkostnad två gånger.

2.2 Skydd för den sjukpenninggrundade inkomsten och möjlighet att betala ut sjukpenning

Möjligheten att betala ut sjukpenning påverkas av skyddsreglerna för den sjukpenninggrundade inkomsten. En person som avbryter sitt arbete eller går ner i arbetstid kan omfattas av olika skydd av sin sjukpenninggrundade inkomst enligt 26 kap. 11–18 a §§ socialförsäkringsbalken. Skyddet innebär att

personens sjukpenninggrundande inkomst beräknas med utgångspunkt i hur personen arbetade innan han eller hon gjorde avbrottet eller gick ner i tid. Den sjukpenninggrundade inkomsten kan skyddas om det är till personens fördel (26 kap. 9 § första stycket socialförsäkringsbalken).

Skyddet för den sjukpenninggrundade inkomsten gäller bland annat under tid då en person inte arbetar och uppfyller förutsättningarna för sjukpenning eller rehabiliteringspenning (26 kap. 17 § socialförsäkringsbalken).⁹ Skyddet gäller oavsett vilken förmånsnivå som personen har rätt till.

Den sjukpenninggrundande inkomsten är också skyddad för en person som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning (26 kap. 13 § socialförsäkringsbalken). Sjukpenning får i dessa fall inte betalas ut baserat på den skyddade sjukpenninggrundande inkomsten, vilket beror på att den skyddade sjukpenninggrundande inkomsten är vilande (26 kap. 19 § socialförsäkringsbalken).

En sjukpenninggrundande inkomst kan inte vara delvis vilande, vilket innebär att en deltidsanvisning med tillhörande aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning också gör att den sjukpenninggrundande inkomsten inte till någon del kan användas för utbetalning av sjukpenning. Det är bara när personen arbetar utöver deltagandet i det arbetsmarknadspolitiska programmet som han eller hon kan få sjukpenning.

2.2.1 Identifierade problem

När den sjukpenninggrundande inkomsten är vilande för en person som har rätt till aktivitetsstöd kan den inte användas för att betala ut sjukpenning. Det blir problematiskt för deltagare i rehabiliteringssamverkan som har rätt till rehabiliteringspenning. Det är däremot inget problem för de personer som enbart har rätt till aktivitetsstöd. Men för deltagare i rehabiliteringssamverkan så medför det att det endast är möjligt att betala rehabiliteringspenning och aktivitetsstöd men inte sjukpenning. Det går då inte att ersätta den tid personen inte deltar i en arbetslivsinriktad insats enligt socialförsäkringsbalkens bestämmelser.

2.3 Omfattningen av rehabiliteringspenning och anvisning till arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har också uppmärksammat att det är svårt att ha en gemensam syn på omfattning av en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program och förmånsnivån för rehabiliteringspenning

⁹ Rehabiliteringspenning är en av de två förmåner som ingår i rehabiliteringsersättning. Den andra ersättningen är särskilt bidrag.

och sjukpenning. Det beror på att vi har olika begrepp, utgångspunkter och ersättningsnivåer.

Arbetsutbud, normalarbetstid och arbetsförmåga

Arbetsutbud och normalarbetstid beskriver inte samma sak, men är Arbetsförmedlingens respektive Försäkringskassans utgångspunkt för en persons aktivitetsnivå. Dessutom har begreppet arbetsförmåga olika betydelse i respektive regelverk. Det är en utmaning att hantera dessa skilda utgångspunkter när rehabiliteringssamverkan planeras tillsammans för en och samma deltagare.

Utgångspunkten för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program är att erbjuda insatser som täcker hela den enskildes arbetsutbud och där normen är heltidsarbete, alltså 40 timmar per vecka. Med arbetsutbud menas den tid som personen kan eller vill arbeta eller, i samverkanssammanhang, delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det är personen som i samråd med Arbetsförmedlingen bestämmer vilket arbetsutbud han eller hon har.

I sjukförsäkringen används i huvudsak normalarbetstid som utgångspunkt, och det är den arbetstid som ligger till grund för personens sjukpenninggrundande inkomst. För förmåner som inte har sjukpenninggrundande inkomst som beräkningsunderlag beräknas en vecka på 40-timmarsvecka. Det är bland annat aktuellt för sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall.

Arbetsförmåga inom socialförsäkringen innebär att någon, trots sjukdom, har förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete (prop. 1996/97:28 s. 10). Begreppet arbetsförmåga är däremot inte närmare definierat i lag. Inom arbetsmarknadspolitiken är det möjligt för Arbetsförmedlingen att bedöma att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom trots att Försäkringskassan bedömt att rätt till sjukpenning saknas (7 b § förordningen [2000:634] om arbetsmarknadspolitiska program). Det beror på att Arbetsförmedlingens bedömning görs ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv (ett lösningsförslag för att hantera begreppet arbetsförmåga när det gäller anvisningar finns i avsnitt 3.4).

Förmånsnivåer och minskat belopp vid deltidsanvisning

Även förmånsnivåer och anvisningsgrad skiljer sig åt och är två faktorer som krånglar till planering och genomförande av insats. Det gör att det i vissa fall uppstår inkomstförlust för deltagaren. Rehabiliteringspenning ska betalas ut i samma omfattning som den arbetslivsinriktade rehabiliteringen förhindrar att personen arbetar, lägst en fjärdedel (31 kap. 8 § socialförsäkringsbalken). Rehabiliteringspenning kan betalas på nivåerna en fjärdedel, halv, tre fjärdedelar eller hel. Samma förmånsnivåer gäller för bland annat sjukpenning (27 kap. 45 § socialförsäkringsbalken). En anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program sker utan hänsyn till nivåerna för

rehabiliteringspenning och sjukförsäkringen i övrigt (jfr 5–7 d §§ förordningen om arbetsmarknadspolitiska program).

Arbetsförmedlingen ska anvisa en person på heltid till ett arbetsmarknadspolitiskt program, enligt 7 a § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. Verksamheten i programmet ska också avse heltid. Aktiviteterna i programmet kombineras på så sätt att de tillsammans utgör ett helt arbetsutbud. Personen ska ha utrymme för att aktivt söka arbete utöver den tid som personen till exempel deltar i en vägledningsinsats.

En anvisning får även ske på deltid under vissa förutsättningar, till exempel om personen arbetar eller är föräldraledig.

Det är Arbetsförmedlingens beslut om anvisning som tillsammans med eventuella uppgifter från arbetslöshetskassan avgör vilket belopp personen får i aktivitetsstöd. Aktivitetsstödet beräknas enligt 6 § förordningen om aktivitetsstöd, och minskas som regel om personen inte är anvisad till programmet på heltid. För att aktivitetsstödet ska betalas fem dagar per vecka krävs dock att programmet är förlagt så och även att personen deltar fem dagar per vecka.

2.3.1 Identifierat problem kopplat till deltidsanvisning

Sjukpenning kan inte betalas trots deltidsanvisning

Här återkommer vi till svårigheten som skapas av skyddsreglerna för den sjukpenninggrundande inkomsten och den begränsade möjlighet som det innebär när deltagare i rehabiliteringssamverkan får aktivitetsstöd samtidigt som han eller hon har rätt till rehabiliteringspenning. Om en person som är sjuk eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga anvisas på deltid, får han eller hon endast aktivitetsstöd för den del som personen deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet (7 a § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program). Personens hela sjukpenninggrundande inkomst är vilande och kan inte utgöra grund för utbetalning av någon sjukpenning under tiden när personen deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd (jfr 26 kap. 19 § socialförsäkringsbalken). Det innebär att personen bara kan få rehabiliteringspenning och aktivitetsstöd för den del av dagen då aktivitet pågår. Personen kan däremot inte få sjukpenning för den tid han eller hon är för sjuk för att delta i rehabiliteringsinsatser men får behålla aktivitetsstödet under sjukfrånvaro viss tid.

Det finns möjlighet att anvisa på heltid trots deltidsaktivitet

Vi har konstaterat att aktivitetsstödet täcker ett inkomstbortfall på grund av att den sjukpenninggrundande inkomsten inte kan användas för utbetalning av sjukpenning i sådana fall personen har aktivitetsstöd. Om en person genom sjukdom eller funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har ett nedsatt arbetsutbud ska en anvisning göras på heltid trots att personen har ett lägre arbetsutbud om personen inte kan få sjukpenning samtidigt som personen

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

är inskriven i program och får aktivitetsstöd (7 b § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program).

Bestämmelsen innebär att aktivitetsstöd kan beräknas på en heltidsanvisning, trots att personen deltar i programmet i lägre omfattning. Det finns inget motsvarande för den som har rehabiliteringspenning eller utvecklingsersättning.

Problem med att betala ut rehabiliteringspenning och sjukpenning på rätt nivå

Även här återkommer problemet med den vilande sjukpenninggrundande inkomsten för den som har rehabiliteringspenning och aktivitetsstöd samtidigt. Dessutom är det inte möjligt att betala ut vare sig rehabiliteringspenning eller sjukpenning för den del i ett program som inte innehåller planerade arbetslivsinriktade åtgärder. Rehabiliteringspenning ska alltså betalas ut på motsvarande nivå (hel, tre fjärdedelar, halv, en fjärdedel) som rehabiliteringsåtgärden förhindrar att personen arbetar (31 kap. 8 § socialförsäkringsbalken). Detta leder till svårigheter, även när en person är inskriven på heltid i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Om personen beviljas partiell rehabiliteringspenning i motsvarande grad som åtgärden förhindrar arbete kan den resterande delen nämligen inte ersättas med sjukpenning. Det beror dels på att den skyddade sjukpenninggrundande inkomsten inte kan ligga till grund för utbetalning om personen samtidigt har aktivitetsstöd, dels på bedömningen av arbetsförmåga som ska göras enligt 27 kap. 55 a § socialförsäkringsbalken. En person som inte behöver avstå från arbete för att kunna delta i rehabiliteringsåtgärder kan inte få rehabiliteringspenning på den del där det arbetsmarknadspolitiska programmet inte innehåller aktiviteter (jfr 31 kap. 3 och 8 §§ socialförsäkringsbalken).

Rehabiliteringspenning kan inte betalas ut vid tillfällig sjukfrånvaro (31 kap. 5 § och 31 kap. 8 § socialförsäkringsbalken). Huvudregeln är att personen ska få sjukpenning vid tillfällig sjukfrånvaro istället för rehabiliteringspenning. Inte heller detta är möjligt för den som anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd. Ersättning vid tillfällig frånvaro beskrivs närmare i avsnitt 2.4.

Förmågan att delta i rehabiliteringsinsatser motsvarar inte alltid de fyra förmånsnivåerna

Inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program kan omfattningen av aktiviteter planeras utifrån personens behov, men i sjukförsäkringen så kan samma person drabbas av inkomstbortfall om aktivitetsnivån inte stämmer överens med förmånsnivåerna i socialförsäkringsbalken.

Personer som har varit borta länge från arbetslivet eller som aldrig har arbetat på grund av sjukdom kan ha svårt att starta rehabilitering med aktiviteter på två timmar per dag (vilket är en fjärdedels förmånsnivå om bedömningen ska göras mot en heltidssysselsättning), något som är en förutsättning enligt gällande förmånsnivåer. Därefter kan personen också ha svårt att successivt öka sitt

deltagande med två timmar i taget. Reglerna om förberedande insatser föreskriver att aktiviteterna ska vara individuellt anpassade utifrån individens behov och reglerna beaktar inte alls sjukförsäkringens fyra förmånsnivåer (30 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program). Det får till konsekvens att den som har rehabiliteringspenning i ett arbetsmarknadspolitiskt program riskerar ett inkomstbortfall om de anvisade timmarna inte följer de fyra förmånsnivåerna.

Arbetsförberedande insatser och unga med funktionsnedsättning

Det finns även problem för den som behöver starta sin rehabilitering på lägre nivå än en fjärdedel av ett heltidsarbete. Det förekommer ofta att deltagare i förberedande insatser deltar i arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder hos Arbetsförmedlingen i en lägre omfattning än en fjärdedel, som är rehabiliteringspenningens lägsta förmånsnivå. Dessa personer får aktivitetsstöd. De förberedande insatserna är individuellt anpassade och motsvarar ofta inte rehabiliteringspenningens förmånsnivåer, vilket kan leda till inkomstbortfall för den enskilde.

Konflikten mellan 31 kap. 8 § socialförsäkringsbalken och 30 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program drabbar bland annat unga med funktionsnedsättning – med låg eller ingen sjukpenninggrundande inkomst – som övergår från aktivitetsersättning till rehabiliteringspenning i särskilda fall på grund av att de fyller 30 år. De kan inte få rehabiliteringspenning i särskilda fall om aktiviteten är lägre än en fjärdedel och de kan heller inte få sjukpenning i särskilda fall eftersom de ingår i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd.

2.4 Frånvaro från arbetsmarknadspolitiska program

Vi har konstaterat att det finns bra regler för personer som blir tillfälligt frånvarande från ett arbetsmarknadspolitiska program utanför rehabiliteringssamverkan. Men samma regler får oönskade konsekvenser för personer som deltar i rehabiliteringssamverkan och som borde ha kvar sin försörjning inom sjukförsäkringen.

När en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska även förmågan att delta i ett sådant bedömas för att avgöra om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom (27 kap. 55 a § socialförsäkringsbalken).

Bestämmelsen tillämpas när personen på grund av sjukdom inte kan delta i sitt program och denne har då rätt att behålla aktivitetsstödet eller utvecklingsersättningen under sjukdomstiden. Den tillämpas även för den som deltar i ett program utan att ha gjort anspråk på aktivitetsstöd, men på grund av tillfällig sjukdom inte kan delta i planerad arbetslivsinriktad rehabilitering och därför får sjukpenning istället för rehabiliteringspenning.

Vid tillfällig sjukfrånvaro från planerade aktiviteter har personen inte rätt att behålla rehabiliteringspenningen enligt 31 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.

Det gäller både om personen är frånvarande från det arbetsmarknadspolitiska programmet eller från annan arbetslivsinriktad rehabilitering (till exempel arbetsträning hos arbetsgivaren).

Det blir onödig administration att växla mellan sjukpenning och rehabiliteringspenning om personen är kortvarigt sjuk. Förmånsväxlingarna kan också innebära att personen får sin utbetalning senare än annars, trots att det är samma belopp som ska betalas ut. Försäkringskassan har tidigare till Regeringskansliet lämnat förslag för att slippa göra förmånsväxling vid kortvarig sjukdom under tid i arbetslivsinriktad rehabilitering, bland annat i Antikrångelkatalogen för 2014 (dnr 9030-2014).

När personen deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd så kan personen som regel inte ens få sjukpenning istället för rehabiliteringspenningen. Det beror på att sjukpenning inte kan baseras på den vilande sjukpenninggrundade inkomsten. Konsekvensen blir att personen får behålla sitt aktivitetsstöd, vilket i för sig är avsikten enligt 8 § förordningen om aktivitetsstöd, men den del som sjukförsäkringen skulle ha bidragit med uteblir. Eftersom beloppen per dag inte beräknas på samma sätt så kan det bli en inkomstförlust, utöver karensdagen, för personen.

2.5 Slutsatser

Vid översynen av gällande regelverk har Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan tillsammans identifierat flera regelkonflikter. Nedan följer en summering av våra slutsatser. I kapitel 3 lämnar vi gemensamma förslag om hur de identifierade problemen som finns enligt gällande rätt kan överbryggas genom förändringar och tillägg i de nuvarande regelverken.

Regelöversynen tar avstamp i de svårigheter som uppstår när en person har rätt till både aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning och rehabiliteringspenning för samma tid, det primära lösningsförslaget i denna del finns i avsnitt 3.3. Utbetalningar till personen görs vid skilda tillfällen eftersom anspråk kommer vid olika tidpunkter och bedömningarna görs vid separata tillfällen. Svårigheterna medför

- en risk för felaktiga utbetalningar,
- en risk för att den enskilde blir återbetalningsskyldig,
- att ersättningarna inte alltid kan samordnas vid utbetalning, vilket i sin tur gör att den enskilde inte kan överblicka sin ekonomiska situation,
- administrativt krångliga utbetalningar för Försäkringskassan,
- skillnader i regler vid misskötsamhet och
- att samma merkostnad kan bli ersatt två gånger.

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

Regelöversynen visar också att det är svårt att få omfattningen av rehabiliteringspenning och anvisning till arbetsmarknadspolitiska program att fungera tillsammans. När det sker medför det konsekvenser i form av

- inkomstbortfall för den enskilde (lösningsförslaget som gäller inkomstbortfallet finns i avsnitt 3.2),
- svårigheter att bevilja ersättning på rätt nivå även vid aktiviteter i lägre omfattning och
- svårigheter att tillgodose behov av aktivitet på en lägre omfattning än en fjärdedel utan inkomstbortfall när nivåerna för rehabiliteringspenning och anvisningen inte har samma konstruktion.

Den sjukpenninggrundande inkomsten och begränsningen att betala ut sjukpenning, när den är vilande på grund av aktivitetsstödet, medför risk att personen går miste om inkomst. Visserligen får personen aktivitetsstöd men det beloppet kan vara en lägre summa än vad sjukpenningen skulle ha varit.

Avslutningsvis har regelöversynen även identifierat att det är svårt att bedöma rätten till ersättning vid frånvaro från arbetsmarknadspolitiskt program när programmet inte innehåller arbetslivsinriktade aktiviteter, enligt socialförsäkringsbalkens definition, i motsvarande omfattning som anvisningen.

3 Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förslag och överväganden

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan bedömer att det är nödvändigt att föreslå ändringar i socialförsäkringsbalken, förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program för att åtgärda de problem som beskrivs i översynen.

3.1 Utgångspunkter

En grundläggande utgångspunkt är att ersättning lämnas från sjukförsäkringen om den försäkrade har en sjukpenninggrundande inkomst och arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan lämnar därför förslagen med syfte att renodla systemet till *ett* ersättningssystem och att ersättning lämnas från *rätt* system, det vill säga från sjukförsäkringen när arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom vilket den är för personerna i myndighetssamverkan.

Förslagen skapar bättre förutsägbarhet för personen vad gäller storleken på ersättningen och vad som gäller vid tillfällig sjukdom, vilka sanktionsregler som gäller samt underlättar dessutom förståelsen av regelverket.

Målsättningen med förslagen är att personens ersättning ska vara opåverkad under deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering jämfört med situationen före rehabiliteringssamverkan.

Vi lämnar följande förslag för

- att begränsa möjligheten till både rehabiliteringspenning och sjukpenning för samma tid genom att utöka rätten till rehabiliteringspenning,
- att begränsa möjligheten till aktivitetsstöd och utvecklingsersättning för dem som får sin försörjning via sjukförsäkringen,
- att samordningsreglerna ändras på så sätt att aktivitetsstödet ska minskas också för den som får rehabiliteringspenning i särskilda fall samt sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall enligt socialförsäkringsbalken,
- att programdeltagarnas misskötsamhet hanteras mer enhetligt i rehabiliteringssamverkan och
- att tydliggöra, ändra och utöka reglerna för anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

3.2 Rätt till rehabiliteringspenning i fler situationer

Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förslag

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan föreslår att den som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering med minst en fjärdedels omfattning även ska kunna få rehabiliteringspenning som i övrigt motsvarar arbetsförmågans nedsättning på grund av sjukdom.

Det är möjligt att åstadkomma genom

- att det införs ett nytt andra stycke i 31 kap. 3 § socialförsäkringsbalken som gör det möjligt att betala ut rehabiliteringspenning till personer som utöver deltagandet i arbetslivsinriktad rehabilitering inte kan delta i sådan rehabilitering på grund av sjukdom och
- att det införs en ny bestämmelse, 27 kap. 55 c § socialförsäkringsbalken, som beskriver hur arbetsförmågan ska bedömas i dessa situationer.

Dessutom föreslås förtydliganden i 31 kap. 2 och 5 §.

I översynen har myndigheterna identifierat en rad problem som är kopplade till deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering på deltid. Vi har konstaterat att Försäkringskassans beslut om rehabiliteringspenning inte kan vara beroende av Arbetsförmedlingens anvisningsgrad. Vi föreslår därför att socialförsäkringsbalken kompletteras med bestämmelser för situationen när en person har rätt till rehabiliteringspenning men på grund av sjukdom inte kan delta i arbetslivsinriktad rehabilitering på resterande del.

Konsekvenser om förslaget genomförs

Förslaget innebär i korthet att rehabiliteringspenningen även ska ersätta tid när personer inte kan delta i aktiviteter på grund av sjukdom. Om förslaget genomförs så kommer personer alltså att kunna få rehabiliteringspenning även för tid som med nuvarande regler skulle ha ersatts med sjukpenning. Det gäller även vid tillfällig sjukfrånvaro från planerade arbetslivsinriktade aktiviteter.

Förslaget minskar besvären för både enskilda och Försäkringskassan. Att administrera två förmåner för samma tid är administrativt betungande. Vid tillfällig sjukdom kommer vi ifrån krånglet med att personen måste anmäla och nyansöka om sjukpenning, vilket nuvarande bestämmelser innebär.

Bakgrund till förslagen

Förmånsnivåerna överensstämmer inte alltid med deltagarnas förmåga att delta i aktiviteter. Deltagare har rätt till rehabiliteringspenning under förutsättning att de är förhindrade att arbeta på grund av att de deltar aktivt i rehabiliteringen. En deltagare som till exempel har helt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom och deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering på halvtid kan alltså få halv rehabiliteringspenning. Det har dock visat sig problematiskt att ersätta den återstående inkomstförlusten med halv sjukpenning. Orsaken är att det är

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

otydligt hur arbetsförmågan ska bedömas för deltagare i arbetslivsinriktad rehabilitering som är helt anvisade till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Översynen har visat att det är svårt att betala ut sjukpenning och rehabiliteringspenning för samma tid, bland annat på grund av att Arbetsförmedlingens anvisningar inte utgår från rehabiliteringspenningens och sjukpenningens fyra förmånsnivåer. Anvisningarna baseras inte heller på vad som utgör arbetslivsinriktad rehabilitering enligt socialförsäkringen (29 kap. socialförsäkringsbalken).

Nuvarande regelverk kan också leda till svårigheter när Försäkringskassan bedömer om programdeltagaren har rätt till ersättning från socialförsäkringen, och det gäller särskilt sjukpenning. En deltagare har till exempel enligt gällande regelverk inte rätt till hel rehabiliteringspenning om han eller hon är anvisad på heltid till ett arbetsmarknadspolitiskt program där arbetslivsinriktad rehabilitering endast pågår på halvtid. Det finns nämligen inte någon grund för att bedöma att arbetsförmågan är nedsatt på mer än halvtid i den situationen. Deltagarens arbetsförmåga kan inte anses nedsatt på grund av sjukdom enligt 27 kap. 55 a § socialförsäkringsbalken om anvisningen inte motsvarar deltagandet i rehabiliteringsåtgärden. Deltagaren kan då inte betraktas som frånvarande från programmet, vilket alltså hindrar att han eller hon får sjukpenning på halvtid. Anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program hindrar dessutom Försäkringskassan från att bedöma personens arbetsförmåga i förhållande till rehabiliteringskedjan för den del som anvisningen motsvarar.

Skälen för förslaget om utökad rätt till rehabiliteringspenning

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan bedömer att de konstaterade problemen bör lösas genom att rehabiliteringspenning *även* kan betalas ut till personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom *utöver* det aktiva deltagandet i arbetslivsinriktad rehabilitering. Det finns flera skäl som talar för denna lösning, och de administrativa fördelarna redovisas nedan.

Sjukpenning och rehabiliteringspenning ger sedan länge lika stora dagbelopp i ersättning för inkomstbortfall, och förslaget skulle därför inte leda till ökade statliga utgifter. Genom att förslaget endast riktar sig till personer som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering går det undvika att arbetsmarknadspolitiska program blir en alternativ sjukförsäkring (jfr prop. 2009/10:45 s. 25). Förslaget gäller alla personer som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering, det vill säga även sådan rehabilitering som Arbetsförmedlingen inte ansvarar för – till exempel arbetsträning hos arbetsgivaren. Förslaget hanterar problemen med att få anvisningsgrad och ersättningsnivåer att fungera tillsammans.

Personer som av annan anledning än sjukdom inte kan delta i arbetslivsinriktad rehabilitering bör dock inte heller fortsättningsvis få ersättning från sjukförsäkringen. Detta gäller till exempel den som inte behöver delta i arbetslivsinriktad rehabilitering mer än halvtid och inte heller i övrigt har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. I dessa situationer kan det

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

fortfarande finnas ett behov av att Arbetsförmedlingen deltidсанvisar till arbetsmarknadspolitiska program.

Förslaget skulle dessutom göra det möjligt att betala ut rehabiliteringspenning även under kortare sjukfrånvaro från arbetslivsinriktad rehabilitering, vilket inte är möjligt idag. Försäkringskassan har tidigare lämnat liknande förslag men med en annorlunda utformning, bland annat i Antikrångelkatalogen för 2014 (dnr 9030-2014). Det ska i dessa fall bara handla om kortare sjukfrånvaro. Den maximala längden på perioden bör dock inte regleras i lag, bland annat eftersom den kan behöva samspela med vad som gäller för personer som skrivs ut ur arbetsmarknadspolitiska program när de på grund av sjukdom inte kan tillgodogöra sig programmet på ett tillfredsställande sätt (jfr 37 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program). Bedömningen av arbetsförmågan ska göras mot den föreslagna bestämmelsen i 27 kap. 55 § c.

Vid sjukfrånvaro bör man vid behov även överväga om arbetslivsinriktad rehabilitering ska upphöra eller utformas annorlunda. För personer som är anvisade till ett arbetsmarknadspolitiskt program sker det i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Vid längre sjukfrånvaro, som leder till att personen avbryter den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, kan personer ansöka om sjukpenning. Det blir då ingen ändring när det gäller karensdag eller karenstid eftersom det är samma sjukperiod oavsett om sjukpenning eller rehabiliteringspenning betalas ut. Arbetsförmågan ska i dessa fall prövas mot rehabiliteringskedjan, men om personen ännu inte har skrivits ut ur sitt arbetsmarknadspolitiska program bedöms arbetsförmågan enligt 27 kap. 55 § c.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har även kommit fram till att det inte bör införas en anmälningsskyldighet för rehabiliteringspenning vid kortare sjukfrånvaro. Det beror på att det i de fallen saknas ett tydligt kontrollbehov eftersom personen redan har kontakt med sin personliga handläggare hos Försäkringskassan. Det kan också nämnas att Försäkringskassan har föreslagit att kravet på sjukanmälan till Försäkringskassan för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ska tas bort (Antikrångelkatalogen för 2015 [dnr 15962-2015]).

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har vidare övervägt om det skulle behövas en särskild bestämmelse om krav på läkarintyg vid upprepad korttidsfrånvaro. Det behövs dock inte, eftersom den föreslagna 31 kap. 5 § socialförsäkringsbalken ger stöd för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om förutsättningarna för att få behålla rehabiliteringspenningen vid kortare sjukfrånvaro. Om förslaget genomförs och Försäkringskassan ges bemyndigande avser Försäkringskassan att föreskriva om möjligheten att besluta att läkarintyg ska lämnas om det behövs i kontroll- eller rehabiliteringssyfte.

Förslaget att betala ut rehabiliteringspenning utöver aktivt deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering leder till flera administrativa förenklingar för både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

För Arbetsförmedlingens del kommer arbetet med personer i rehabiliteringssamverkan underlättas, bland annat eftersom myndighetens rehabiliteringsåtgärder i mindre utsträckning skulle påverka enskildas ersättning från sjukförsäkringen. Om en person med helt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering med minst en fjärdedels omfattning, kan rehabiliteringspenningen täcka även det återstående inkomstbortfallet enligt befintliga förmånsnivåer. Arbetsförmedlingens rehabiliteringsåtgärder kommer i sådana fall kunna utökas steglöst med utgångspunkt i personens behov.

För Försäkringskassans del innebär förslaget att myndigheten endast behöver hantera en utbetalning per månad. Det minskar risken för felaktiga utbetalningar, beslut om återbetalningsskyldighet och administration för att samordna ersättningar vid utbetalning.

Förslaget att betala ut rehabiliteringspenning utöver aktivt deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering kan dessutom göra det lättare för försäkrade att förstå ersättningens villkor och överblicka den egna ekonomin.

Personen i rehabiliteringssamverkan har i nuläget inte rätt till rehabiliteringspenning när den väntar på att få genomgå arbetslivsinriktad rehabilitering (prop. 1990/91:141 s. 65). Under sådan tid föreslås det inte heller i fortsättningen finnas rätt till rehabiliteringspenning. Som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tolkar regelverket bör däremot en person med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom ha rätt till sjukpenning under en kortare väntetid till dess att arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder blir tillgängliga och det möjliggörs genom förslaget. Detta motsvaras delvis i gällande regelverk av att sjukpenning kan betalas ut när en person väntar på en anställning med lönebidrag eller inom Samhall (jfr prop. 2007/08:136 s. 67 f.).

Alternativa lösningar

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan konstaterar att det visserligen finns skäl som talar mot vårt förslag, men att de skäl som talar för förslaget väger tyngre.

Vi anser att det fortfarande rent försäkringsmässigt har ett värde att ersättningen som en person får när han eller hon strävar efter att få tillbaka sin arbetsförmåga visar vilken process han eller hon deltar i (prop. 1990/91:141 s. 60). Vi bedömer också att det visserligen kan finnas en viss risk att dessa personer passiviseras om rehabiliteringspenning även kan betalas ut till dem som inte deltar i rehabilitering. Risken för passivisering kan emellertid minskas genom välfungerande och återkommande uppföljningar utifrån vad respektive rehabiliteringsaktör har att beakta inom ramen för rehabiliteringssamverkan.

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och, i förekommande fall, arbetsgivare bör dessutom sträva efter att personer deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering i så hög utsträckning som möjligt.

Förslaget om utökad rätt till rehabiliteringspenning ändrar inte rehabiliteringspenningens fyra förmånsnivåer. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan anser inte att ytterligare förmånsnivåer i nuläget ska införas för rehabiliteringspenning. Vi anser inte heller att rehabiliteringspenning ska kunna betalas ut steglöst. Att betala ut rehabiliteringspenning med lägre förmånsnivå än hel blir främst aktuellt för personer som till någon del arbetar. De flesta kommer att få hel rehabiliteringspenning.

Däremot finns det ett behov av ytterligare förmånsnivåer för personer som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Detta gäller bland annat för deltagare i förberedande insatser som deltar i rehabiliteringsåtgärder hos Arbetsförmedlingen i lägre omfattning än rehabiliteringspenningens lägsta förmånsnivå en fjärdedel (31 kap. 8 § socialförsäkringsbalken).

Parlamentariska socialförsäkringsutredningen har i sitt slutbetänkande uttalat att sjukpenningen till anställda skulle kunna bli mer flexibel genom fler förmånsnivåer, och att detta dessutom skulle kunna underlätta en stegvis återgång i arbete (SOU 2015:21 s. 504 f.). Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kan visserligen konstatera att rehabilitering kräver ett mer flexibelt ersättningssystem där förmånsnivåerna inte hindrar att personer deltar i rehabilitering. Vi bedömer att förslaget om utökad rätt till rehabiliteringspenning i stora delar tillgodoser dessa behov.

Trots de konstaterade behoven anser vi att det för närvarande inte är lämpligt att föreslå ytterligare förmånsnivåer för rehabiliteringspenning. För det första bör rehabiliteringspenningens fyra förmånsnivåer motsvara förmånsnivåerna inom sjukförsäkringen i övrigt, och detta gäller särskilt förmånsnivåerna för sjukpenning. För det andra bör lagförslaget om flexibel sjukpenning inväntas innan nya förmånsnivåer tas fram enbart för rehabiliteringspenning. För det tredje går det inte att bortse från att det skulle uppstå betydande administrativa problem om rehabiliteringspenning kunde betalas ut steglöst.

När det gäller personer som inte kan få aktivitetsersättning efter 30-årsdagen, är det en rimlig tolkning att betala ut sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall till dem även under rehabiliteringsåtgärder som har lägre omfattning än en fjärdedel. Då kan det till exempel handla om åtgärder av obetydlig tidsomfattning, såsom planering inför arbetslivsinriktad rehabilitering.

Ett sätt att hantera de konstaterade problemen i rehabiliteringssamverkan skulle kunna vara att enbart förtydliga rätten till sjukpenning för personer som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering men som inte kan delta i sådan rehabilitering enligt rehabiliteringspenningens förmånsnivåer. Förslaget skulle göra det

lättare att betala ut sjukpenning och rehabiliteringspenning för samma tid. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan anser dock att det av flera anledningar är olämpligt att sjukpenning och rehabiliteringspenning betalas ut för samma tid. En sådan lösning är krångligare för personerna och på olika sätt administrativt svårhanterlig för myndigheterna.

Skälen till förslaget om ny bedömningsgrund

För att rehabiliteringspenning ska kunna betalas ut till personer som inte deltar i aktiva rehabiliteringsåtgärder, måste det införas en ny bedömningsgrund för arbetsförmåga. För personer som inte kan delta i arbetslivsinriktad rehabilitering utöver den tid som ger rätt till rehabiliteringspenning, bör det vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning och förmånsnivå enligt 31 kap. 3 § och 31 kap. 8 § socialförsäkringsbalken *även* kunna beaktas om det är på grund av sjukdom som personen är ur stånd att delta i rehabiliteringen på resterande del. Bedömningen har främst betydelse för personens rätt att få rehabiliteringspenning i sådana fall. Den föreslagna bedömningsgrunden gör att Försäkringskassans bedömning inte påverkas av i vilken omfattning Arbetsförmedlingen anvisar till det arbetsmarknadspolitiska program där rehabiliteringen pågår.

Förslaget innebär samma förändringar för personer som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering hos någon annan aktör.

3.3 Begränsa möjligheten till aktivitetsstöd

Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förslag

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan föreslår ett mer renodlat ersättningssystem där *rätt* ersättning ska lämnas, där samordningsmöjligheter ska finnas om fel ersättning har betalats ut och att deltagare i rehabiliteringssamverkan ska behandlas enhetligt vad gäller regler vid misskötsamhet.

Det är möjligt att åstadkomma genom

– att ändra 12 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd på så sätt att aktivitetsstödet också ska kunna minskas för den som får rehabiliteringspenning i särskilda fall, sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall enligt socialförsäkringsbalken,

– att ändra 14 § förordningen om aktivitetsstöd. Aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning ska inte lämnas till den som dels har rätt till hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning, dels kan få eller får rehabiliteringspenning, rehabiliteringspenning i särskilda fall, sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall enligt socialförsäkringsbalken och deltar i rehabiliteringssamverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

– att en ny bestämmelse införs i förordningen om aktivitetsstöd med innebörden att bestämmelserna i 14 a–14 l §§ inte gäller för programdeltagare som deltar i rehabiliteringssamverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Skälen för förslagen

I översynen har myndigheterna identifierat att det finns en mängd problem som har att göra med att personerna i rehabiliteringssamverkan kan få flera olika ersättningar för samma tid. Sammanfattningsvis så är det problem med att

- administrera flera förmåner,
- beloppen per dag är olika för de olika ersättningarna,
- de olika ersättningarna betalas ut för olika antal dagar per vecka,
- personen kan ersättas med ett överskjutande belopp från en annan ersättning än den personen primärt har fått,
- det är svårt för den enskilde att kunna förutse vilken ersättning han eller hon kommer att få till sin försörjning och
- ersättningsformerna har olika regler vid misskötsamhet.

Förslagen som vi lämnar innebär att de som deltar i rehabiliteringsinsatser, som bedrivs i samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, och som kan få ersättning från sjukförsäkringen inte ska ha rätt till aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Då löser vi delvis även risken för att personen kan få dubbla ersättningar för merkostnader. Men eftersom anspråken på ersättning inte kan hanteras samlat vid ett och samma tillfälle föreslår vi även utökade samordningsregler. Problemen med de olika reglerna vid misskötsamhet löser vi genom vårt förslag till ändrade sanktionsregler för de som deltar i rehabiliteringssamverkan med aktivitetsstöd.

Genom förslaget om ändringen i 14 § ges bra förutsättningar för en rättssäker tillämpning genom att vi samlar alla undantag knutet till ersättningsbestämmelserna i förordningen om aktivitetsstöd eftersom det är där rätten till ersättning regleras. Försäkringskassan föredrar en lösning där impuls om aktivitetsstöd inte lämnas till Försäkringskassan om en person samtidigt får eller kan få rehabiliteringspenning och det bedömer vi vara möjligt med det här förslaget.

Nu går vi närmare in på de olika förslagen.

Konsekvenser av förslaget om utökade samordningsregler

Bestämmelsen i 107 kap. 2 § socialförsäkringsbalken ger inte tillräckligt stöd för samordning. Bestämmelsen möjliggör endast avdrag på den senare utbetalda ersättningen, om den först utbetalda ersättningen är aktivitetsstöd. Däremot finns inte något stöd för att göra avdrag på den senare utbetalda ersättningen, om sjukpenning eller rehabiliteringspenning har betalats ut först. I

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

de fall personen fått ersättning med ett för högt belopp, och ingen samordningsregel finns, kan han eller hon drabbas av återbetalningsskyldighet.

Mot bakgrund av risken för att dubbla ersättningar skulle kunna betalas ut, vill myndigheterna att möjligheten till samordning mellan aktivitetsstöd och rehabiliteringspenning ska finnas kvar i 12 § förordningen om aktivitetsstöd. Detta trots att aktivitetsstöd inte ska kunna lämnas för den som kan få rehabiliteringspenning genom den föreslagna ändringen i 14 § samma förordning. Myndigheterna vill dessutom utöka 12 § förordningen om aktivitetsstöd med samordningsmöjligheter mellan aktivitetsstöd och rehabiliteringspenning i särskilda fall, sjukpenning och sjukpenning i särskilda fall eftersom sådana samordningsregler saknas. Sådana samordningsregler skulle leda till att den enskilde i efterhand skulle kunna undgå återbetalningsskyldighet.

Konsekvenser av förslaget att inte lämna aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Genom att aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning inte ska lämnas till den som har rätt till hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning kommer deras försörjning att vara opåverkad jämfört med före rehabiliteringen. Den som har hel sjukersättning eller aktivitetsersättning ska inte kompenseras ytterligare med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, det är i linje med vad som föreslås för personer med rehabiliteringspenning.

Förslaget medför också att den som kan få rehabiliteringspenning, rehabiliteringspenning i särskilda fall, sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall och deltar i rehabiliteringssamverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan inte ska få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.¹⁰ På så sätt uppnår vi ett renodlat ersättningssystem. Det blir förutsägbart för den enskilde vilken ersättning han eller hon får och vad som gäller vid eventuell frånvaro. Förslaget medför också att vi tar bort kravet på att personen ska förstå och bedöma vilken ersättning eller vilken kombination av ersättningar som ger högst inkomst.

För Försäkringskassan innebär förslaget administrativa förenklingar i förhållande till att besluta om flera förmåner och samordna utbetalningarna. Eftersom personen endast har möjlighet till en ersättning bör risken för felaktiga utbetalningar minska. Tanken med förslaget är att personens ersättning inte ska påverkas när han eller hon påbörjar sin rehabilitering. Förslaget innebär att det enbart är personens sjukpenninggrundande inkomst (med de begränsningar som finns för en arbetslös person) och arbetsförmåga

¹⁰ Ändringen är inte avsedd att träffa de som är deltidsanvisade utanför myndighetssamverkan genom 7 a § andra stycket 1 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. För dessa personer kommer fortfarande aktivitetsstöd kunna utgå på den del personen är i ett arbetsmarknadspolitiskt program och sjukpenning kunna utgå på den del som personen blivit sjuk från sitt deltidsarbete.

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

som avgör ersättningens storlek. Det är också positivt att den enskilde kommer att få ersättning från *rätt* system, det vill säga från sjukförsäkringen, när hans eller hennes arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom.

Ett avsteg från utgångspunkten om *rätt* system är att de som inte har någon sjukpenninggrundande inkomst föreslås få aktivitetsstöd, eftersom de inte kan få rehabiliteringspenning. Så är det redan idag, och därför medför inte förslaget någon ändring i denna del.

En annan konsekvens av förslaget gäller personer som har en låg sjukpenninggrundande inkomst men ett högt aktivitetsstöd. Sådana personer kan få lägre ersättning än enligt dagens regler. Det beror på att de i och med förslaget får rehabiliteringspenning men inte det högre aktivitetsstödet.

Vid en avvägning finner myndigheterna att det finns stora fördelar med förslaget i 14 § förordningen om aktivitetsstöd.

Föreslagna förändringar bör arbetas in i den kommande förordningen för aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och i den kommande förordningen om etableringsprogrammet som träder i kraft 1 januari 2018.

Konsekvenser för unga med funktionsnedsättning om aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning inte lämnas

För unga med funktionsnedsättning innebär förslaget att de inte längre kan få utvecklingsersättning utöver sin försörjning via aktivitetsersättning. Detta gäller alltså personer som har fyllt 18 år men inte 25 år och inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning.

Vi har funderat på om det funnits en avsikt med att unga med funktionsnedsättning får aktivitetsersättning och utvecklingsersättning samtidigt. Samordningsregler av aktivitetsersättning och utvecklingsersättning saknas nämligen i förordningen om aktivitetsstöd. Huvudregeln är dock att endast personer som har fyllt 25 år ska anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 8 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. Detta är sannolikt bakgrunden till att samordningsregler för aktivitetsersättning och utvecklingsersättning saknas.

Unga med funktionsnedsättning som deltagit i program under minst tolv månader får aktivitetsstöd med lägst 475 kr per dag (5 e § förordningen om aktivitetsstöd). Personen kan ha kvalificerat sig för detta förhöjda belopp genom att ha deltagit i ett program trots att han eller hon inte fått utvecklingsersättning. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan bedömer att vi tillsammans kan hantera detta, men det är ett administrativt moment att ta hänsyn till och därför anser vi att denna bestämmelse kan upphöra.

Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans slutsats är att ersättningen för unga med funktionsnedsättning kan påverkas av vårt förslag om ändring i 14 § förordningen om aktivitetsstöd.

Konsekvenser av förslaget om att sanktioner inte ska gälla programdeltagarna i rehabiliteringssamverkan

Personerna i rehabiliteringssamverkan får en sjukförmån eller aktivitetsstöd. Den som har aktivitetsstöd i rehabiliteringssamverkan ska enligt gällande bestämmelser omfattas av sanktionerna i 14 a–14 l §§ förordningen om aktivitetsstöd. Vår bedömning är att de som har en sjukförmån inte omfattas av sanktionerna i förordningen om aktivitetsstöd (jfr 1 § förordningen om aktivitetsstöd motsatsvis och Ds 2013:59 s. 51). Istället omfattas de av reglerna i socialförsäkringsbalken. Sanktioner enligt förordningen om aktivitetsstöd skulle dessutom vara verkningslösa för en person som endast får en sjukförmån, sjukförmåner kan nämligen inte påverkas av sanktioner som riktas mot förmåner i ett annat regelverk. Det kan också finnas en risk att sanktionen, enligt förordningen om aktivitetsstöd, automatiskt verkställs om personen får aktivitetsstöd i ett senare skede.

Varken Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan har idag författningsstöd eller teknisk möjlighet att dela information om vilken ersättning deltagaren i rehabiliteringssamverkan har. Detta blir särskilt besvärligt eftersom Arbetsförmedlingen har till uppgift att ta beslut om sanktioner trots att Arbetsförmedlingen inte har direkt tillgång till Försäkringskassans uppgifter. Detta begränsar idag möjligheten för Arbetsförmedlingen att i full utsträckning meddela sanktioner för de som är i rehabiliteringssamverkan och har aktivitetsstöd på så sätt det är tänkt.

Personerna i rehabiliteringssamverkan har nedsatt hälsa och är i behov av stöd från både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för att utveckla eller återfå arbetsförmågan. Deltagarnas förutsättningar, behov och förmåga är likartade för personerna i rehabiliteringssamverkan. Sanktionerna i förordningen om aktivitetsstöd är avsedda att korrigera misskötsamhet hos arbets sökande. Enligt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans uppfattning är det inte lika givet att sanktionerna bör användas i en situation där syftet är att genom rehabilitering bygga upp deltagarens arbetsförmåga. Det är inte heller rimligt att personer som får aktivitetsstöd kan få strängare sanktioner än majoriteten i rehabiliteringssamverkan som får sjukförmåner (jfr till exempel sanktionen i 14 g § förordningen om aktivitetsstöd). Arbetsförmedlingen har den 7 februari 2017 hemställt om att få meddela föreskrifter om undantag från kravet på aktivitetsrapportering för de som inte kan aktivitetsrapportera och de som idag omfattas av mer ändamålsenliga uppföljningsformer.¹¹ Regeringen har också uttalat att en persons sjukdom kan vara ett godtagbart skäl för att till exempel inte medverka till att upprätta en handlingsplan (jfr 14 a §

¹¹ Se ”Komplettering till hemställan om undantag från kravet på aktivitetsrapportering”. Den 7 februari 2017. Af 2016/0002 6371.

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

förordningen om aktivitetsstöd och prop. 2012/13:12 s. 33).¹² Kammarrätten i Sundsvall har i dom den 25 november 2016 i mål nr 981-16 dessutom funnit att en persons sjukskrivning varit ett godtagbart skäl för att inte aktivitetsrapportera.

Mot bakgrund av ovan lämnar myndigheterna förslaget att en ny bestämmelse införs med innebörden att sanktionsbestämmelserna i 14 a–14 l §§ inte ska gälla för personer som deltar i rehabiliteringssamverkan. Bestämmelsen kommer alltså att träffa de i rehabiliteringssamverkan som har aktivitetsstöd. På så sätt uppnår myndigheterna mer enhetliga sanktioner vid misskötsamhet för personer i rehabiliteringssamverkan.

I sådana fall där deltagaren inte inställer sig den första dagen utan giltigt förhinder, inte kan tillgodogöra sig programmet eller missköter sig eller stör verksamheten kommer anvisningen till programmet fortfarande att återkallas med stöd av 37 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. Detta gäller oavsett vilken ersättning personen får.

Genom förslaget uppnår myndigheterna mer enhetlig hantering för misskötsamhet för personer i rehabiliteringssamverkan. Arbetsförmedlingen har också förutsättningar att genomföra förslaget.

Förslag om följdändringar

Eftersom undantagen från 2 och 4 §§ förordningen om aktivitetsstöd inte regleras i direkt anslutning till bestämmelserna har vi övervägt om 2 och 4 §§ borde hänvisa till undantagsbestämmelserna, exempelvis till 14 § och 5 a § tredje stycket samma förordning. Myndigheterna har funnit att sådana hänvisningar skulle underlätta handläggningen och önskar att departementen även ska överväga att införa sådana hänvisningar till undantagsbestämmelserna i 2 och 4 §§ samma förordning.

Genom förslaget att personer i rehabiliteringssamverkan inte ska ha rätt till både rehabiliteringspenning och aktivitetsstöd minskar också risken för att personer får ersättning från två regelverk för samma kostnad. Ersättning för personers merkostnader till följd av rehabilitering kan betalas ut enligt reglerna om rehabiliteringsersättning i form av särskilt bidrag (se bland annat 31 kap. 14 socialförsäkringsbalken). Det finns fortfarande en risk att personer även får ersättning för samma kostnad, med stöd av 15–22 §§ förordningen om aktivitetsstöd. De bestämmelserna gäller nämligen inte bara den som har aktivitetsstöd (jfr 1 § förordningen om aktivitetsstöd). På sikt bör det övervägas om det ska införas begränsningar i regelverken för att säkerställa att dubbla kostnadsersättningar för samma kostnad inte ska kunna lämnas.

¹² Prop. 2012/13:12. Enligt Ds 2013:59 s. 7 f. bör reglerna om arbetslöshetsförsäkring och aktivitetsstöd samordnas.

Lösningalternativ som vi har avfärdat

Vi har övervägt alternativet att införa ett arbetsmarknadspolitiskt program som inte ger rätt till aktivitetsstöd, eller där det finns möjligheter att styra bort rätten till aktivitetsstöd. Utöver att rätten till aktivitetsstöd då skulle kunna gå förlorad i och med anvisningen till programmet skulle alternativet inte förenkla mer än vårt gemensamma förslag till ändringar av 14 § förordningen om aktivitetsstöd.

Försäkringskassan har dessutom övervägt om det eventuellt skulle vara ett bättre alternativ för Försäkringskassan med ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program enbart för personer med ersättning från sjukförsäkringen på motsvarande sätt som det är för nyanlända, givet att Arbetsförmedlingen inte kan arbeta med dessa personer utan att anvisa till program. Försäkringskassan kan inte överblicka vad ett sådant förslag skulle innebära för arbetsmarknadspolitiken.

Mot bakgrund av att ett arbetsmarknadspolitiskt program ska byggas utifrån en arbetsmarknadspolitisk aspekt och inte för att lösa individens ersättning har myndigheterna kommit fram till att ändringen i 14 § förordningen om aktivitetsstöd är mer ändamålsenlig. Alternativet är inte heller proportionerligt i förhållande till resurser och författningsarbete som skulle krävas för att initiera programmet.

Sammanfattningsvis har myndigheterna funnit att alternativet inte är lämpligt.

3.4 Utveckling och förenkling av paragraferna för anvisning på heltid eller deltid till arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förslag

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan föreslår att 7 a och 7 b §§ förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program förenklas och ändras genom

– att ordet arbetsutbud tas bort i 7 a och 7 b §§ förordningen om arbetsmarknadspolitiska program, att nedsatt arbetsförmåga tas bort i 7 b § och att 7 a och 7 b §§ preciseras och förtydligas.

– att den som kan få eller får utvecklingsersättning och inte kan få sjukpenning samt inte deltar i programmet på heltid ska kunna anvisas på heltid till ett arbetsmarknadspolitiskt program genom ändring i 7 b § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program.

– att en anvisning på heltid enligt 7 b § första stycket ska minskas i den omfattning den enskilde inte deltar i program och har sjuk- eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken.

I översynen har myndigheterna identifierat att det uppstår flera svårigheter kopplade till situationen när en person blir anvisad på heltid till ett

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

arbetsmarknadspolitiskt program trots att han eller hon deltar i aktiviteterna i mindre omfattning. Genom förslagen om ändringar i socialförsäkringsbalken är problemen ur ett socialförsäkringsperspektiv lösta, eftersom Försäkringskassans beslut om rehabiliteringspenning inte påverkas av Arbetsförmedlingens anvisningsgrad i någon större utsträckning.

Myndigheterna har dock funnit att paragraferna som ger stöd för att anvisa någon på heltid eller deltid till arbetsmarknadspolitiskt program är svåra att förstå, tillämpa och att paragraferna i viss mån inte följt den arbetsmarknadspolitiska utvecklingen.

Myndigheterna gör olika tolkning av 7 b § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program både i nuvarande och föreslagen lydelse. Enligt Försäkringskassans tolkning blir det endast aktuellt att tillämpa bestämmelsen, i de fall personen inte kan få sjukpenning på grund av att den sjukpenninggrundande inkomsten är vilande.

Konsekvenser om förslaget genomförs

För att minska diskrepansen mellan begreppen arbetsutbud (7 a och 7 b §§ förordningen om arbetsmarknadspolitiska program), nedsatt arbetsförmåga (7 b § samma förordning) och arbetsförmåga (27 kap. 55 a § socialförsäkringsbalken) föreslår vi att begreppet arbetsutbud tas bort från 7 a och 7 b §§ och att begreppet nedsatt arbetsförmåga tas bort från 7 b §. Syftet är att det ska bli enklare för handläggarna att göra en faktisk bedömning, utan att fastna i definitionen av arbetsförmåga och arbetsutbud. Ändringarna föreslås för att underlätta förståelsen och tillämpningen av paragrafen.

Vi föreslår också att skälen för deltidsanvisning förenklas och struktureras i punkter i 7 a § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program.

I vissa fall då personer med utvecklingsersättning anvisas på deltid riskerar de ett inkomstbortfall, vilket de med aktivitetsstöd i motsvarande situation inte gör genom att de anvisas på heltid genom 7 b § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. Vi ser en risk med att unga med utvecklingsersättning som fyllt 18 år men inte 25 år kan förlora sin ersättning på den del de deltar i lägre omfattning. Mot bakgrund av regelöversynen och denna risk föreslår myndigheterna att Arbetsförmedlingen även ska kunna heltidsanvisa den som har utvecklingsersättning trots att den enskilde inte kan delta i programmet på heltid.

Vi föreslår att anvisning på heltid enligt 7 b § första stycket ska minskas med den omfattning personen inte deltar i ett program och har sjuk- eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken. Det medför att personer som har sjuk- eller aktivitetsersättning kommer att anvisas i förhållande till den omfattning som de deltar i programmet. Det gör också att det blir lättare att se i vilken utsträckning de med sjuk- och aktivitetsersättning faktiskt deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum

2017-03-27

Diarienummer

Af 2017/0001

2965

FK 003630-2017

För att spegla de föreslagna ändringarna inom ramen för detta uppdrag, föreslår vi att motsvarande ändringar görs i 4 och 4 a §§ förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och 4 och 4 a §§ förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar samt i den kommande förordningen om etableringsprogrammet. Det är av stor vikt att förordningarna är enhetliga.

Om ändringarna genomförs är det vår uppfattning att det kommer att bli enklare att få myndigheternas regelverk att fungera tillsammans.

4 Konsekvenser

Inom ramen för detta arbete redogör vi för våra bedömningar av utfallet.

4.1 Förvaltningskostnader

Införandekostnad

Förslagen kommer att innebära införandekostnader för att uppdatera IT-stöd och för att uppdatera stöden för handläggning.

Löpande kostnad

Vi bedömer att våra förslag innebär en enklare handläggning som rimligen kommer att innebära frigjorda resurser. Resurser som istället kan användas till att utreda behovet av rehabiliteringssamverkan och att initiera insatser till de personer som behöver det för att förkorta tiden i sjukförsäkringen och medverkar till att den som är sjukskriven eller har aktivitetsersättning utvecklar eller återfår arbetsförmågan och därmed kan återgå i arbete, eller kan få ett lämpligt arbete. Fler personer som har nedsatt hälsa men av Försäkringskassan bedöms ha arbetsförmåga och därmed inte längre har rätt till ersättning från sjukförsäkringen kan rimligen även få det stöd som han eller hon behöver vid övergången till arbetsmarknadspolitiken.

4.2 Försäkringskostnader

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan bedömer att våra förslag inte ökar försäkringskostnaderna. Personerna får samma ersättning oavsett om det är sjukpenning eller rehabiliteringspenning som betalas ut. Jämfört med dagens möjlighet att även kunna bli beviljad aktivitetsstöd innebär förslaget något lägre försäkringskostnader.

4.3 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar

Vi bedömer att förslaget minskar risken för felaktiga utbetalningar eftersom vi föreslår ett renodlat system där den som kan få rehabiliteringspenning inte kan få aktivitetsstöd.

4.4 Övriga konsekvenser

Myndigheterna bedömer att de lämnade förslagen på lag- och förordningsändringar underlättar för deltagare i rehabiliteringsinsatser och att personerna oavsett kön ges samma förutsättningar. Vad gäller konsekvenser för kvinnor respektive män konstaterar myndigheterna att kvinnor i högre omfattning än män deltar i rehabiliteringssamverkan mellan myndigheterna. Under år 2016 deltog 61 procent kvinnor och 39 procent män i den gemensamma kartläggningen. Mot bakgrund av detta kommer de föreslagna ändringarna i större omfattning påverka kvinnor än män.

Det ställs inte längre ett krav att personen i rehabiliteringsinsatsen måste ta ställning till vilken ersättning som är mest fördelaktig för denne och de ekonomiska förutsättningarna blir mer förutsebara för personen. Risken att personen hamnar i kläm, får mindre i ersättning än den uppskattat eller återkrävs på ett felaktigt utbetalt belopp minskas betydligt genom de föreslagna ändringarna. Mot bakgrund av detta bör de lämnade förslagen få en positiv effekt för kvinnor, liksom för män. Oavsett kön ges den enskilde samma möjligheter när det kommer till ersättningsbeslut.

Det krävs ett fortsatt arbete, utanför ramen för detta arbete, att motverka skillnader mellan könen när det gäller urval, typ av insats, insatsens längd med mera.

Genom förslaget att ändra i 14 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd kommer unga med funktionsnedsättning inte längre att få både aktivitetsersättning och utvecklingsersättning, men de har sin försörjning tryggad genom aktivitetsersättningen.

Vi bedömer att våra förslag skapar förutsättningar för personer som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering att känna sig mer ekonomiskt trygga än när de ska ta ställning till flera förmåner som dessutom betalas ut vid olika tillfällen.

De personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst och inte heller kan få någon annan ersättning från sjukförsäkringen kommer även i fortsättningen att få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

4.5 Ikraftträdande

Vår bedömning är att förslagen bör träda i kraft så fort som möjligt, helst redan den 1 januari 2018. Men inom ramen för det här uppdraget har vi inte haft möjlighet att göra någon förstudie om IT-kostnaderna. Förslaget om att utesluta personer i rehabiliteringssamverkan från aktivitetsstöd och utvecklingsersättning kan ge så stor IT-påverkan att myndigheterna behöver något längre tid för sitt genomförande.