

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Svar på ISF-rapport

Rapport (2018:12) Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning

Sammanfattning av ISF:s rapport

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har studerat utvecklingen av Försäkringskassans avslag i pågående sjukfall (tidigare kallat *indrag*) över tid. De har särskilt fokuserat på avslag vid dag 180 och beskriver hur andelen avslag har förändrats under perioden 2009-2017. De visar hur utvecklingen har sett ut för olika grupper av försäkrade och för olika län.

Resultaten visar en betydande variation i andelen avslag över tid och mellan olika län. Det finns även skillnader mellan olika grupper där andelen sjukfall som får avslag vid dag 180 är störst bland annat för kvinnor, personer med sjukdomar i rörelseorganen samt personer med skador och förgiftningar, personer i åldern 60-65, personer med förgymnasial utbildning och utrikesfödda.

Rapporten ingår i serien *ISF Redovisar*, vilken enligt ISF ”presenterar fakta utan att analysera denna på djupet”. ISF gör heller ingen empirisk analys av vad skillnaderna beror på och det finns därför inga slutsatser eller rekommendationer i rapporten. Däremot tas möjliga orsaker upp i diskussionen, bland annat hur andelen avslag kan ha påverkats av ett stort bedömningsutrymme i kombination med förändringar av både regeringens styrning av Försäkringskassan och myndighetens interna styrning. Vidare lyfter ISF fram variationerna i andel avslag i pågående sjukfall som ett tecken på rättsosäkerhet och anser avslutningsvis att orsaken till de betydande variationerna av avslag bör studeras närmare.

Försäkringskassans kommentarer

Försäkringskassan önskar bemöta ISF:s påstående om rättsosäkerhet och nyansera det; bedömningsutrymmet inom sjukförsäkringen kan delvis ligga bakom variationer i andelen avslag, men variationen behöver inte i sig vara ett tecken på rättsosäkerhet.

Variation i andelen avslag för att uppnå en låg och stabil sjukfrånvaro
En viss otydlighet förekommer såväl i rapporten som i hur ISF valt att kommunicera resultaten. I förordet till rapporten framhålls att det är ”viktigt för sjukförsäkringens legitimitet att det inte finns några omotiverade skillnader i andelen indrag över tid”. Försäkringskassan anser att den avgörande frågan är om variationerna är motiverade eller inte.

Det har länge funnits betydande variationer i sjukfrånvaron som inte har berott på regeländringar eller förändringar i folkhälsan. En viktig bidragande orsak är att regeringens och andra aktörers fokus har varierat över tid och att både förebyggande arbete och insatser för att stötta sjukskrivna tillbaka i arbete därför har varierat i intensitet över tid. Det nuvarande målet - om en låg och stabil nivå för sjukfrånvaron - handlar om att minska variationen, regionalt och över tid, genom att öka rättssäkerheten och enhetligheten i handläggningen.

Detta är ett mål som Försäkringskassan fortfarande är på väg mot och det är därför inte förvånande att sjuktalen förändras. För att öka rättssäkerheten måste vi fokusera på de delar där vi tidigare brustit i försäkringstillämpningen vilket i sin tur påverkar andelen avslag. Under Försäkringskassans arbete med att öka rättssäkerheten och enhetligheten i handläggningen har avslagsandelarna inom olika län ökat i olika takt. Mest har andelen avslag ökat inom län med hög sjukfrånvaro. Nuvarande skillnader i andel avslag har därmed bidragit till att de regionala skillnaderna i sjukpenningtalet minskat under 2017.

ISF skriver även att de inte kan avgöra på vilken nivå andelen personer som får avslag i pågående sjukfall bör ligga. Försäkringskassan instämmer i att det inte går att kvantitativt avgöra vad som är en korrekt nivå på andelen avslag. Utifrån Försäkringskassans kvalitetsuppföljningar går det dock att bedöma utvecklingen av den rättsliga kvaliteten. Försäkringskassan arbetar systematiskt med att följa upp, analysera och åtgärda kvalitetsavvikelser. För att motverka brister i likformigheten och stärka rättssäkerheten använder Försäkringskassan sedan 2014 en modell för systematisk kvalitetsuppföljning. Det handlar om att göra uppföljningar med stöd av kvalitetsindikatorer, uppföljningar på handläggningsnivå och rättsliga kvalitetsuppföljningar. Därutöver ger en rad andra interna och externa uppföljningar en kompletterande bild av myndighetens rättssäkerhet. Det som samlat går att säga är att de kvalitetsuppföljningar som har gjorts visar att kvaliteten i handläggningen av sjukpenningen har ökat sedan 2016. Ett exempel är att samtidigt som andelen avslag ökat har ändringsfrekvensen vid omprövningar minskat och de flesta ändringar beror på att det tillkommit nytt underlag. Även ändringsfrekvensen i förvaltningsrätterna har minskat i sjukpenningärenden, från omkring 20 procent 2012 till omkring 14 procent 2017

Försäkringskassan håller alltså inte med om att nuvarande variation i andelen avslag skulle tyda på brister i den rättsliga kvaliteten. Däremot instämmer Försäkringskassan i behovet att fortsätta följa variationen i andelen avslag, både regionalt och mellan olika grupper, samt att närmare analysera vad den beror på.

Viktigt med ett visst bedömningsutrymme i sjukförsäkringen

Vidare vill Försäkringskassan också framhålla att trots att vi strävar mot att uppnå en så enhetlig tillämpning som är möjlig, kan inte bedömningsutrymmet begränsas mer än vad som följer av lagstiftning och rättspraxis. Ett bedömningsutrymme handlar om hur entydig lagstiftningen är i sig. Det kan emellertid finnas goda anledningar till att lagstiftningen är utformad så att det finns ett bedömningsutrymme. En anledning, precis som ISF beskriver, är att lagstiftaren medvetet velat göra det möjligt att ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet så att utfallet ska överensstämma med de syften som förmånen är tänkt att fylla.

Det kan också finnas andra skäl till att reglerna är oprecisa; lagstiftningen ska vara hållbar över tid, begrepp ska definieras av sakområdesexpertis eller ge utrymme för en precisering genom rättspraxis med mera.¹ Det finns exempelvis ingen närmare definition av arbetsmarknadsbegreppet *normalt förekommande arbete*. Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i två mål avseende tolkningen av detta begrepp. Dessa domar kan komma att påverka Försäkringskassans regeltillämpning och eventuellt minska bedömningsutrymmet. En annan möjlighet är att lagstiftningen i sig preciseras. Regeringen tillsatte nyligen utredningen *En trygg sjukförsäkring med människan i centrum*, i syfte att säkra en mer ändamålsenlig och rättssäker sjukförsäkring. Utredningen har bland annat i uppdrag att utreda just ovanstående arbetsmarknadsbegrepp.

Ett utvecklingsarbete pågår för att ta fram avslagsstatistik i pågående sjukfall

Slutligen bör de statistiska uppgifter som ISF analyserat kommenteras. Eftersom Försäkringskassan sedan november 2016 registrerar avslagsbeslut på ett nytt sätt pågår det ett utvecklingsarbete för att ta fram rättvisande statistik över avslag i pågående sjukfall. Tills vidare har vi publicerat ett mått som skiljer sig från det ISF använder.

Försäkringskassan ser emellertid inga stora skillnader mellan våra egna beräkningar och ISF:s i hur andelen avslag i pågående sjukfall har utvecklats över tid.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Sture Hjalmarsson i närvaro av avdelningschef Ulrika Havossar, rättschef Eva Nordqvist, avdelningschef Gabriella Bremberg och analytiker Anja Folkesson, den senare som föredragande.

Sture Hjalmarsson

Anja Folkesson

¹ Något som ISF själva poängterar i rapporten ISF kommenterar: Att använda lagens bedömningsutrymme 2016:01.