

07 maj 2020

Ulrika Stensgård
Försäkringsexpert, jurist
076 - 282 90 01
ulrika.stensgard@ptk.se

S2020/00536/SF

Yttrande över SOU 2020:6 En begriplig och trygg sjukförsäkring med människan i centrum

Utredningen om en trygg sjukförsäkring med människan i centrum (direktiv 2018:26) har i sitt andra delbetänkande analyserat tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete vid bedömning av rätten till sjukpenning. I delbetänkandet redovisas analyser av regelverkets utformning och tillämpning, praxis och Försäkringskassans handläggning.

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt åskådliggjort de konflikter som finns inbyggda i det norm- och regelsystem som idag utgör sjukförsäkringen. I det följande lämnas synpunkter på valda delar av utredningen.

Angivet normalt förekommande arbete

Utredningens huvuduppdrag är att analysera tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete i rehabiliteringskedjan. Begreppet normalt förekommande arbete är preciserat i praxis och avser ”*vanliga arbeten som den försäkrade trots sin sjukdom kan utföra med ringa eller inga krav på anpassning till dennes medicinska besvär*”.

Utredningens analys har visat att Försäkringskassans beslut om avslag på sjukpenning vid dag 180 ofta innehåller en uppräkningslista av vad den försäkrade på grund av sin sjukdom inte klarar av, och sedan slår fast att den försäkrade klarar av ett arbete som inte ställer sådana krav och som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, utan att ange vilken typ av arbete som avses. Utredningen har även visat att handläggarna oftast har en egen bild av vilket arbete den försäkrade skulle klara, men då detta sällan anges i beslutsmotiveringen finns det ingen chans för den försäkrade att varken förstå eller ifrågasätta beslutet.

För att öka transparensen och göra besluten mer begripliga för den försäkrade föreslår utredningen att arbetsförmågan ska prövas mot ett *angivet* normalt förekommande arbete vid dag 180. Det som avses är då inte enskilda yrken, utan yrkesgrupper enligt SCBs yrkesklassificeringssystem. En sådan ordning skulle innebära att den försäkrade skulle förstå

vilket yrke den bedöms klara trots sin sjukdom, och även kunna bedöma om Försäkringskassans beslut är rimliga.

PTK konstaterar att förslaget om att addera ordet *angivet* i bedömningen – angivet normalt förekommande arbete – i all sin enkelhet även kommer att tvinga fram bättre beslutsmotiveringar från Försäkringskassans sida, då ett utpekande av en eller flera yrkesgrupper som den försäkrade kan antas klara måste vara väl utrett. PTKs förhoppning är att det även kan medföra att Försäkringskassan utvecklar rutiner och processer för att bedöma vilket normalt förekommande arbete som den försäkrade kan bedömas klara utan anpassning. Samtidigt kommer ett angivande av yrkesgrupper i ett beslut om att dra in sjukpenningen innebära att den försäkrade lättare kan ifrågasätta orimliga beslut.

PTK tillstyrker förslaget om att bedömningen av arbetsförmågan efter 180 dagars sjukskrivning bör ske mot *angivet* normalt förekommande arbete.

Rehabilitering och tidiga insatser

Det konstateras i utredningen att antalet tidiga och aktiva utredningsåtgärder från Försäkringskassan har minskat de senaste åren. Utredningens analyser visar att Försäkringskassan tidigt i sjukfallen i många fall är passiva, och att antalet avstämningmöten och beviljande av rehabiliteringspenning har minskat. Utredningen har gjort en förtjänstfull analys av varför Försäkringskassans rehabiliteringsinriktade aktiviteter har minskat, och konstaterar att regelverket, så som det tolkas och tillämpas av Försäkringskassan, sätter rehabiliteringskedjans tidsgränser före både sitt samordningsansvar och möjligheten att bevilja rehabiliteringsersättning. Det innebär konkret att i de fall där Försäkringskassan bedömer att den försäkrade kommer att ha förmåga att försörja sig i ett normalt förekommande arbete från och med dag 181, tas det färre initiativ till arbetslivsinriktad rehabilitering. Såsom utredningens analyser kan tolkas avstår Försäkringskassan regelmässigt från tidiga rehabiliteringsinsatser i fall där de försäkrades återgång till heltid i eget arbete bedöms ske efter dag 180 i sjukfallet. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att vid bedömning av rätt till rehabiliteringsersättning, ska arbetsförmågan inte bedömas mot angivet normalt förekommande arbete. Detta ska gälla oavsett hur länge den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga.

PTK kan konstatera att utredningen på ett föredömligt sätt har åskådliggjort de konsekvenser av regelverket som innebär att rehabiliteringskedjans tidsgränser hämmar Försäkringskassans incitament till tidiga åtgärder för att främja arbetslivsinriktad rehabilitering och beviljandet av rehabiliteringsersättning. PTK är enig med utredningen om att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen bör få en självständig ställning i förhållande till rehabiliteringskedjan. Syftet med sjukförsäkringen måste vara att så långt möjligt ta tillvara individens egna resurser, och det är ostridigt att tidiga insatser och tydlig planering i de allra flesta fall är avgörande för en snabb återgång i arbete, eller omställning till annat arbete.

PTK tillstyrker förslaget om att bedömningen av rätten till rehabiliteringsersättning inte ska bedömas mot angivet normalt förekommande arbete, oavsett hur länge den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga.

Äldre sjukskrivna och omställningskrav

Utredningen föreslår i delbetänkandet att arbetsförmågan hos äldre sjukskrivna även från dag 181 ska mätas mot eget arbete eller annat arbete hos arbetsgivaren, och inte – som enligt dagens regelverk – mot på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete. Detta skulle innebära att en äldre försäkrad får sin arbetsförmåga bedömd mot sitt eget arbete. Detta gäller då så länge anställningen består, men högst fram till den ålder då de kan ta ut garantipension (idag 65 år). Regeln ska enligt förslaget gälla både anställda och egenföretagare, men inte den som vid samma ålder är, eller blir, arbetslös.

Oaktat att syftet med förslaget är vällovligt, bedömer PTK att det finns flera aspekter som behöver belysas ytterligare, samt att det finns skäl att tro att bestämmelsen kan komma att missbrukas eller ge effekter som får betraktas som orättvisa.

De åldersgränser som anges i förslaget innebär att den som fyllt 62 år och får sjukpenning pga nedsatt arbetsförmåga i sitt arbete, kan fortsätta att vara sjukskriven fram till 65-årsdagen. Detta oaktat att personen i fråga kan vara fullt arbetsför i andra yrken, som finns tillgängliga och inte kräver någon omfattande omställning.

I de fall där den försäkrade är deltidssjukskriven och arbetar del av heltid, t ex 50-75 %, och inte bedöms återfå en högre arbetsförmåga i det egna arbetet, bedömer PTK att det är rimligt med en mer generös bedömning i sjukförsäkringen än vad som är givet idag. Rimligtvis blir samhällskostnaden och kostnaden för individen, både den ekonomiska och den personliga, lägre om den enskilde kan kvarstå i en fungerande arbetssituation, om än på en lägre tjänstgöringsnivå och med sjukpenning – eller sjukersättning – som utfyllnad.

Med få år kvar till pensionsåldern är risken idag att den enskilde annars själv tar över kostnaden för sin sjukdom genom att gå ned i arbetstid hos ordinarie arbetsgivare, istället för att trots sin hälsosituation försöka få ett annat heltidsarbete., om sjukpenningen dras in. Antingen blir inkomsten lägre eller så tar den försäkrade ut sin inkomstgrundade ålderspension i ett tidigare skede och sänker därigenom i båda fallen sin pension.

Å andra sidan kan det upplevas som stötande att en person som fyllt 62 år, och som på grund av sjukdom inte längre kan klara ett krävande arbete, men ändå kan ha full arbetsförmåga i ett annat arbete utan att det krävs omfattande omställningsåtgärder, kan få sjukpenning under närmare tre år. Det ligger inte heller i linje med de överväganden om ett längre arbetsliv som kommande år kommer att innebära att lägsta ålder för uttag av ålderspension succesivt höjs.

I de fall den sjukskrivne är på väg tillbaka till full arbetsförmåga, och då passerar 62-årsdagen, kan regeln dessutom innebära att incitamenten för att utöka arbetstiden eller för ta ett annat arbete försvinner. Det blir istället en nedtrappning av arbetstiden under de sista arbetsåren som finansieras av sjukförsäkringen.

För en arbetsgivare som har en sjukskriven anställd som inte kan gå tillbaka i eget eller annat arbete hos arbetsgivaren, torde det vara naturligt att säga upp den sjukskrivne anställda. Det skulle innebära att den sjukskrivne plötsligt ska bedömas mot hela arbetsmarknaden. Om det då bedöms finnas en arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete kommer den sjukskrivne plötsligt att bli arbetslös, och då behöva ställa sig till arbetsmarknadens förfogande, trots sin ohälsa.

Det är även svårt att motivera en regel som ger så olika utslag för två personer i samma ålder som har ungefär samma besvär, och kanske även yrkesbakgrund. Den ene – som har en anställning när den blir sjuk – är skyddad från arbetslöshet fram till pensionsåldern, såvitt anställningen består. Den andre som är arbetslös, och kanske just har blivit arbetslös eller blir arbetslös på grund av sin sjukdom, behöver ställa om och söka arbete.

Utredningen pekar på att det även kommer att krävas fortsatta, noggranna kontroller av Försäkringskassan, för att stävja missbruk av regeln och för att kontrollera arbetsförmågan. PTK ställer sig tveksam till att bygga in ett behov av efterkontroller i systemet, då de dels riskerar att tynga administrationen ytterligare, dels riskerar att bli eftersatta eller slentrianmässigt utförda.

Situationen som råder idag är å andra sidan inte tillfredsställande. Det uppstår idag orimliga situationer när arbetstagare i åldersspannet 60 – 65 år, med en pågående upptrappning av arbetstiden eller en väl fungerande arbetsförmåga i kombination med deltidssjukskrivning inte får fortsatt sjukpenning efter dag 180. Det är svårt att se några vinster med att en 63-åring som arbetar 75 %, får indragen sjukpenning och tvingas söka annat heltidsarbete för att upprätthålla sin inkomst.

PTK bedömer att den regel som utredningen förslår är alltför statisk, då det enda kriterierna för tillämpningen är anställning och ålder. Det gör regeln för trubbig, och riskerar att få stötande effekter i enskilda fall. PTK efterlyser istället en större elasticitet i regeln, och kanske dessutom en rimlighetsbedömning. Är det rimligt att en 64-åring ska säga upp sig för att ta ett heltidsarbete om arbetsförmågan är nedsatt med 25 %? Är det å andra sidan rimligt att en 62-åring som är fullt arbetsför i vissa yrken, får hel sjukpenning i tre år? Risken med att öppna för sådana elastiska bedömningsgrunder är emellertid åter att bedömningen blir för strikt - eller att den tenderar att bli alltför generös.

PTK anser att det behövs särskilda bedömningsgrunder för hur arbetsförmågan ska bedömas hos äldre försäkrade som har kort tid kvar i arbetslivet.

Förhandlings- och samverkansrådet PTK

Ulrika Stensgård
Jurist, försäkringsexpert