

Socialdepartementet

## En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26)

### Sammanfattning

I beredningen av reformerna 2021 och 2022 pekade Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) på en otydlighet i förarbetena kring hur olika bedömningar ska göras. Vi förde också fram att konsekvenserna av förslagen bland annat kunde bli fler och längre sjukfall, lägre arbetsåtergång, risk för att undantag blir huvudregel samt en försvagning av rehabiliteringskedjan. De utfallsmått som redovisas i betänkandets utvärderingsdelar går i den riktningen. Men ISF är inte för en återgång till det tidigare regelverket eftersom även det var förknippat med oönskade konsekvenser som reformerna sökte komma till rätta med. Utifrån betänkandets brist på utredning av alternativa utformningar av regelverket och mot bakgrund av att utredningen inte gjort någon värdering av nuvarande regelverk gentemot det föregående ur fler aspekter än de redovisade anser ISF att flertalet av förslagen behöver utredas vidare.

ISF avstyrker förslagen i avsnitt 9.1, 9.2, 9.3, 9.5, 9.6 och 12. Och ISF delar inte bedömningen i avsnitt 9.12.

ISF tillstyrker förslagen och delar bedömningarna i avsnitt 9.4, 9.7, 9.8, 9.10 och 9.11.

### Övergripande synpunkter

#### En återgång till tidigare regelverk är ingen hållbar lösning

Utredningen motiverar sina förslag med att en återgång till det tidigare regelverket skulle återupprätta viktiga principer i sjukförsäkringen i termer av en inkomstbortfalls- och omställningsförsäkring. ISF anser att både det nuvarande regelverket och det tidigare ryms inom de principer som utredningen betonar.

Under tiden med det tidigare regelverket kunde vi se en betydande variation i tillämpningen. Både i en mer generös och en mer restriktiv riktning. Variationen syns tydligast i utvecklingen av antalet avslag. Konsekvenserna av den kraftiga ökningen i avslagen från 2016 låg bakom flertalet av regelförändringarna 2021 och 2022. ISF har i rapporten *Konsekvenser av förändringar i sjukförsäkringen (2023:10)* visat hur perioder med en striktare tillämpning samvarierar med en ökning av andelen tidigare sjukskrivna som har arbetsinkomst, men samtidigt hur andelen personer som saknar inkomst ökar.

Vi har också i rapporterna *Utan inkomst efter avslag (2023:4)* och *Mellan sjukpenning och arbete (2023:15)* analyserat alla personer som fick avslag på sin ansökan om sjukpenning från december 2018 till december 2019. Cirka sju procent i den gruppen står helt utan inkomst under minst tre månader efter avslaget och för en majoritet av dem fungerar inte omställningsprocessen. En återgång till det tidigare regelverket kan återskapa en sådan situation, vilket återigen skulle motivera justeringar i regelverket. Ur det perspektivet riskerar en återgång till det tidigare regelverket att påverka förutsättningarna för en stabilitet i tillämpningen av sjukförsäkringen.

ISF är inte motståndare till justeringar i reglerna, men vi anser inte att en återgång till tidigare regelverk är rätt väg att gå.

## Fler perspektiv behöver utvärderas

ISF ser utredningens utvärderingsresultat som förväntade utifrån de utfallsmått som utredningen valt att använda. Däremot ser vi behov av att också undersöka andra perspektiv. Ett sådant är eventuella förändringar i andelen personer som hamnar utan inkomst. Ett annat är frågan om i vilken omfattning arbetsåtergången sker för de som har arbetsinkomst som huvudsaklig inkomstkälla. Den typen av uppgifter ser vi som viktiga för att kunna värdera effekterna av utfallen under tider med olika regelverk. Det är väsentligt för att kunna väga in ytterligare en grundläggande princip i sjukförsäkringen, tryggheten i att vara försäkrad och få ersättning när man inte kan arbeta vid sjukdom. Andra frågor som skulle behöva studeras är om och i så fall hur motiveringarna i avslagsbesluten förändrats, om de blivit mer transparenta och framför allt om de tidigare vanligt förekommande motiveringarna baserade på att den försäkrade kan ta ett arbete som inte ställer stora krav på de förmågor som hen har nedsättnings i förändrats efter reformerna. Ytterligare en central aspekt är att undersöka hur omställningen fungerar. Det är viktigt för att kunna diskutera hur kraven på omställning ska utformas, när de ska ställas och vilket stöd till individen som behöver vara på plats för att kraven på individen ska motsvaras av ett tillräckligt stöd från samhällets sida för en tryggare omställningsprocess.

## Se bortom genomsnittseffekterna

Utredningen argumenterar för att en analys och redovisning av genomsnittseffekter är tillräckligt och det korrekta vid utvärdering och utformning av regelverket. Vi delar inte den uppfattningen. Regelverket måste kunna utvärderas utifrån hur det slår för olika försäkrade. Inte för att forma olika regelverk utan för att de gemensamma och enhetliga reglerna i så stor utsträckning som möjligt ska fungera för alla. Då måste man undersöka om det finns allvarliga negativa konsekvenser som kräver justeringar. Det handlar inte om att skapa individuella lösningar, utan att kunna väga negativa och positiva effekter mot varandra och utforma ett regelverk som i så stor utsträckning som möjligt ska fungera för alla även om det troligen inte kan vara optimalt ur varje enskild aspekt. Men där den slutliga avvägningen mellan olika mål leder till en hållbar och trygg försäkring.

Utredningen har haft till uppgift att fullgöra sitt uppdrag inom de tidsramar den haft till sitt förfogande. Det ger begränsningar i både vilka som kan ingå i de studerade populationerna och möjlig längd på uppföljningstiden. I och med att vi har erfarenhet av tidigare variation i tillämpningen, vilket också syns i de figurer som presenteras i betänkandet, så kan även utfallen efter reformerna variera över tid. Det vet vi i dagsläget inget om. Tillämpningen av ett nytt regelverk kan stabiliseras över tid och praxis kan hinna utvecklas. Det kan tala för att inte alltför snabbt sikta på nya regelförändringar. Det ger både utrymme för att följa fler kohorter av försäkrade, ur fler perspektiv och över längre tid.

## ISF delar inte utredningens resonemang kring rättssäkerhet

I betänkandet finns bland annat hänvisningar till ISF i en diskussion kring rättssäkerhet. Vi vill klargöra att vi inte delar utredningens resonemang kring materiell och formell rättssäkerhet. Båda är viktiga och kompletterar varandra, men belyser skilda aspekter av rättssäkerhet. Vi ser inte syftet med att, som utredningen gör, argumentera för att fokus på den formella rättssäkerheten på bekostnad av den materiella skulle stärka rättssäkerheten och legitimiteten i försäkringen.

## Utredningen saknar en analys av alternativa lösningar

ISF anser att de flesta av utredningens förslag behöver utredas vidare då det kan finnas alternativa lösningar som är bättre än att behålla det nuvarande eller att gå tillbaka till det tidigare regelverket. I en sådan utredning bör den genomförda utvärderingen ingå som ett underlag tillsammans med de utredningar och propositioner som låg till grund för reformerna 2021 och 2022. I en sådan utredning finns det också mycket att hämta i den så kallade Arbetsförmågeutredningen (SOU 2009:89, *Gränslandet mellan sjukdom och arbete*). Där förs en utförlig diskussion kring sjukdoms- och arbetsförmågebegreppen liksom kring bedömningen av rätten till ersättning i förhållande till en vidare arbetsmarknad. Studier

genomförda av ISF och andra kan också bidra till ett allsidigt underlag för en sådan utredning.

## 9.1 Bedömningen vid dag 180 ska göras mot normalt förekommande arbete utan undantag för övervägande skäl

ISF avstyrker förslaget att *undantaget övervägande skäl ska tas bort som grund för beviljande av sjukpenning efter dag 180 i rehabiliteringskedjan*.

Avsnittet innehåller inte sådana utförliga överväganden som skulle motivera förslaget. Utredningens centrala argument är att införandet av övervägande skäl enligt utvärderingen inte gav de sjukskrivna större möjligheter att återgå i arbete hos den egna arbetsgivaren senast dag 365. I stället konstaterar utredningen att införandet lett till tydligt negativa effekter på arbetsåtergång och arbetsinkomster upp till två år efter att sjukdomsperioden inleddes. Förslaget motiveras med att borttagandet av övervägande skäl kommer att leda till en högre återgång i arbete och färre sjukskrivningar som pågår längre än 180 dagar.

ISF anser inte att det utredningen kommit fram till är tillräckligt för att ta bort undantaget övervägande skäl. Resultaten i utredningens före/efteranalys kan också vara beroende av annat än regelförändringen. Vid tiden för reformerna skedde andra förändringar som troligen haft betydelse för de faktiska utfallen. Dess påverkan på de skattade effekterna diskuteras inte i betänkandet. I samband med pandemin infördes en föreskrift som gällde fram till den 31 december 2021 (Förordning 2020:711 och 2021:577) som i praktiken innebar att Försäkringskassans bedömningar mot normalt förekommande arbete sköts upp. Det skedde också förändringar i Försäkringskassans tillämpning när det gäller kvalitetssäkringen av beslut, utredningsskyldigheten och beviskravet (sannolikt) som skulle användas vid beslutsfattande förtydligades.

Både det tidigare undantaget särskilda skäl och det nuvarande undantaget övervägande skäl syftar till att den försäkrade ska ges möjlighet att komma tillbaka till den ordinarie arbetsgivaren i samma omfattning som före sjukskrivningen i stället för att avkrävas omställning. Utredningen analyserar hur många som går tillbaka till den ordinarie arbetsgivaren före och efter reformerna. Denna återgång definieras som att personen har sin huvudsakliga arbetsinkomst hos en arbetsgivare med samma organisationsnummer som vid sjukfallets start. Med detta upplägg tappar man perspektivet "i samma omfattning som före sjukskrivningen", eftersom man inte tar hänsyn till nivån på arbetsinkomsten. Det finns utvärderingar för perioder under det tidigare regelverket som indikerar att en konsekvens av det var att personer (framför allt de som fick avslag) inte gick tillbaka i samma omfattning som före perioden med sjukpenning (Försäkringskassan, *Vad händer efter avslutad sjukpenning?* Socialförsäkringsrapport 2018:8). Baserat på utredningens redovisning av

sina resultat vet vi inget om detta, och det har betydelse för värderingen av regelverken. Det kan vara så, vi vet inte, att personerna som går tillbaka efter reformerna i högre utsträckning gör det i samma omfattning som före sjukskrivningen jämfört med hur det såg ut under det tidigare regelverket. Det behöver studeras för att värdera hur väl de olika regelverken fungerar.

Vår inställning till utredningens förslag innebär inte att vi anser att det nuvarande undantaget övervägande skäl är utan problem. I vårt remissvar till betänkandet *En begriplig och trygg sjukförsäkring* (SOU 2020:6, ISF diarienummer 2020-005) där förslaget om övervägande skäl utformades, framförde vi bland annat att beviskravet inte definieras tillräckligt väl, att arbetsgivarens åtgärder riskerar att bli viktigare än den försäkrades medicinska förutsättningar för återgång i arbete och att undantagen kan få negativa konsekvenser såsom längre sjukskrivningar och sämre förutsättningarna för omställning. Vi gjorde också bedömningen att om beviskraven för att tillämpa undantagen är för lågt ställda finns det risk för att de inte längre utgör undantag och att rehabiliteringskedjans tidsgränser i praktiken luckras upp, vilket inte var i linje med den utgångspunkt som den dåvarande utredningen hade getts i kommittédirektiven.

Efter att vi lämnade det svaret har vi genomfört granskningar som gett ny kunskap om konsekvenser av det tidigare regelverket. Det handlar i detta sammanhang bland annat om risken att ställas utan inkomst och brister i stödet för omställning (Rapport 2023:4 och 2023:15). Vi anser att dessa aspekter också måste vägas in vid utformningen av huvud- och undantagsregler i samband med att bedömningsgrunden för rätten till ersättning vidgas. Det kan leda fram till att undantagsregler bör ha en annan utformning än de två som diskuteras i betänkandet.

## 9.2 Särskilda skäl ska endast kunna tillämpas från dag 180 till och med dag 365 och om prognosen i det medicinska underlaget är tydlig

ISF avstyrker förslaget om *en återgång till den lydelse av begreppet särskilda skäl som gällde före den 15 mars 2021 vid bedömningen av arbetsförmåga efter dag 180 i rehabiliteringskedjan. Det ska inte vara möjligt att tillämpa särskilda skäl efter dag 365 i rehabiliteringskedjan.*

När det gäller möjligheten att tillämpa undantaget särskilda skäl gör utredningen väsentliga iakttagelser, även om dessa är baserade på ett mycket begränsat antal studerade ärendakter från Försäkringskassan. Det gäller framför allt utredningens notering att det är tveksamt om det verkligen sker en förändring i hur bedömningen görs vid övergången från övervägande till särskilda skäl. Eller om det i praktiken enbart är en förlängning av sjukskrivningen utan att prognosen för arbetsåtergången förändrats.

Som vi beskrivit i föregående avsnitt hade ISF i ett tidigare remissvar invändningar mot införandet av ytterligare undantag från bedömningen mot normalt förekommande arbete efter dag 365 i rehabiliteringskedjan. Men även här krävs det enligt vår mening ytterligare underlag innan regelverket återigen förändras.

Utformningen av undantagsregler är beroende av hur huvudregeln utformas och bör utredas och övervägas i ett sammanhang. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt som berör utformningen av huvudregeln vid bedömningen mot arbetsmarknaden efter en viss tids sjukskrivning.

Vi anser, precis som utredningen, att den refererade HFD-domen (HFD 2022 ref. 47) tydliggör kraven på de medicinska underlagen vid psykiatriska diagnoser och därmed bör förbättra möjligheterna för mer enhetliga bedömningar i likartade ärenden från Försäkringskassans sida. Men vi ser inte att domen påverkar kravet på säkerheten i den prognos som krävs vid bedömningen av särskilda skäl, vilket innebär att personer med psykiatriska diagnoser kan missgynnas vid den bedömningen.

Just frågan kring de psykiatriska diagnoserna kan behöva studeras ytterligare. Det behöver klargöras i vilken omfattning personer med dessa diagnoser kommer tillbaka till det ordinarie arbetet, om de gör så fast efter en längre tid än personer med andra diagnoser och om återgången sker senare i förhållande till tidsramarna för undantagen. Det kan påverka bedömningen av hur kraven på omställning, liksom undantagen, ska utformas. Även detta ser vi som en aspekt att undersöka för att bredda underlagen inför eventuella förändringar av regelverket.

### 9.3 Normalt förekommande arbete ska inte längre hänvisa till angiven yrkesgrupp

*ISF avstyrker förslaget att vid bedömningen av den försäkrades rätt till sjukpenning efter dag 180 i rehabiliteringskedjan ska det endast beaktas om den försäkrade har förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Det ska inte längre anges om förvärvsarbetet ingår i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Detsamma ska gälla vid bedömningen av rätt till sjukpenning i särskilda fall.*

År 2012 återinfördes, efter ett tillkännagivande från riksdagen, begreppet "sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden" som bedömningsgrund vid beslut om rätten till sjukpenning. Det ersatte "förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden" som gällt sedan 2008.

I propositionen *Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete* (prop. 2011/12:113) diskuterar regeringen problemen med de olika arbetsmarknadsbegreppen och bedömningen av arbetsförmågan mot

arbetsmarknaden. Regeringen skriver bland annat att båda begreppen lider av problemet att de är svåra att tillämpa och att gränsen för rätten till ersättning kan vara svår att förstå. Regeringen ansåg att en återgång till begreppet normalt förekommande arbete inte kan förväntas ge en mer likformig eller rättssäker tillämpning.

I propositionen är det regeringens mening att återgången till en arbetsförmågeprövning som sker mot ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete inte bör ses som en långsiktig lösning. Regeringen ansåg att det var mycket viktigt att ett helt nytt begrepp, som skulle ge bättre förutsättningar för en mer rättssäker och likformig tillämpning, infördes så snart det är möjligt. Regeringen menade samtidigt att det inte räcker att införa ett nytt begrepp som bättre anger hur bedömningarna ska göras inom sjukförsäkringen, utan metoderna för bedömning av arbetsförmåga måste vidareutvecklas och göras mer enhetliga. Det är viktigt att den enskilde individen förstår vilka bedömningar som görs, på vilket sätt de ska göras och att metoderna även garanterar individen en delaktighet i processen.

Återgången till "normalt förekommande arbete" blev inte heller en långsiktig lösning. Utan från och med den 1 september 2022 ska bedömningen göras mot förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Den nu aktuella utredningen föreslår återigen en återgång till ett arbetsmarknadsbegrepp som under de perioder det använts bedömts som otillfredsställande gällande rättssäkerheten och tillämpningen. Mot bakgrund av dessa erfarenheter gör ISF bedömningen att en återgång inte löser problemet med att åstadkomma en stabil och rättssäker tillämpning av prövningen mot arbetsmarknaden. Därför avstyrker vi utredningens förslag.

När utredningen diskuterar förståelsen för Försäkringskassans avslagsbeslut bygger resonemanget, som utredningen själv lyfter fram, på antagandet att en högre grad av begriplighet och transparens minskar benägenheten hos den försäkrade att begära omprövning av ett för hen negativt beslut. Utredningen drar slutsatsen att förståelsen för Försäkringskassans beslut inte har blivit bättre utifrån observationen att det inte finns några tecken på att införandet av krav på angiven yrkesgrupp skulle förändrat benägenheten att begära omprövning av beslutet. ISF bedömer att det inte går att dra slutsatser om begriplighet och transparens utifrån observationer om begäran av omprövning. I vårt remissvar på SOU 2020:6 skrev vi bland annat att en ökad förståelse av beslutet inte är samma sak som att förtroendet för sjukförsäkringen, Försäkringskassan eller domstolarna kommer att öka. Om konsekvenserna av att arbetsoförmåga bara får bedömas utifrån medicinska faktorer blir tydligare kan det innebära att fler blir missnöjda. Det finns också en möjlighet att ökad tydlighet kan leda till att fler begär omprövning och överklagar till domstol. ISF:s rapport, *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*

(2014:18), visar att ju bättre en person förstår förvaltningsrättens dom desto större är sannolikheten att hen kommer att överklaga domen. Dessa kommentarer från vår sida är fortsatt relevanta.

Utredningen framför också att det finns en risk att tröskeln för att avslå en begäran om sjukpenning i praktiken har höjts genom införandet av "angiven yrkesgrupp" och kunskapsmaterialets innehåll. Om detta är bra eller dåligt kan enligt ISF inte enbart avgöras utifrån utredningens före/efter-analyser av övervägande skäl och särskilda skäl eller förändringar i andelen avslag. Frågan är om förändringarna inneburit att antalet tveksamma avslag minskat eller helt försvunnit till följd av att det inte längre går att avslå med den typ av motiveringar, baserade på att den försäkrade kan ta ett arbete som inte ställer stora krav på de förmågor som hen har nedsättningar i, som kunde användas före införandet av "angiven yrkesgrupp". Och om vi därigenom ser en förändring i andelen personer som hamnar i en mycket ogynnsam position efter avslagsbeslutet. Det kan tänkas att avslagsbesluten har blivit mer rätt samtidigt som de blivit färre och därmed förlängt sjukskrivningstiderna.

Däremot kan kunskapsmaterialets nuvarande utformning och bristen på koppling till aktivitetsförmågeutredningen (AFU) utgöra ett problem, vilket bland annat tas upp av de intervjuade försäkringsutredarna i betänkandet. Innan det nuvarande kunskapsmaterialet reviderades av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan efter lagändringen fanns det ett referensmaterial som utvecklats i spåren av Arbetsförmågeutredningen (SOU 2009:89) under arbetet med hur bedömningen mot hela arbetsmarknaden kan göras. I det materialet fanns en gradering av aktivitetsförmågans nedsättning i ett antal dimensioner som motsvarade utformningen av det läkarintyg som användes i samband med AFU. I propositionen *Angiven yrkesgrupp – åtgärder för en begriplig sjukförsäkring* (prop. 2020/21:171) skriver regeringen bland annat att ett sådant material bör som ISF anför i sitt remissvar kunna beskriva yrken utifrån likartade aktivitetskrav eller tolerans för aktivitetsbegränsningar ur medicinskt hänseende. Det bör också kunna ge vägledning i fråga om vilka krav och förväntningar på arbetsprestationer och arbetstakt som arbetsgivare allmänt sett har. Regeringen skriver att de därför kommer att ge ett uppdrag till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att i samråd med arbetsmarknadens parter utveckla ett sådant kunskapsmaterial. ISF:s inställning var då, och är även i dag, att kunskapsmaterialet skulle utvecklas utifrån det då existerande referensmaterialets struktur, det vill säga inklusive nivågraderingar av aktivitetsförmågorna i de fysiska och psykiska perspektiv som fanns i materialet. Från vårt perspektiv framstår det som väsentligt att justera i kunskapsmaterialet och dess utformning oavsett om angiven yrkesgrupp tas bort ur lagtexten eller inte.

ISF anser att det finns anledning att utreda hur bedömningen mot en vidare arbetsmarknad ska utformas. Det handlar både om vilket begrepp som ska användas för att beskriva den prövning som ska göras och när prövningen ska göras. Samtidigt bör, enligt ISF:s mening, inte en sådan

utredning begränsas till själva prövningen. Den måste också omfatta hur kravet på omställning ska utformas och vilket stöd som ska erbjudas den enskilde för att skapa förutsättningar för en trygg och fungerande omställning. Hur svaret ser ut på dessa frågor får konsekvenser för om det kommer att behövas undantagsregler och hur de i så fall ska utformas. Hur kraven på andra aktörer i sjukskrivningsprocessen utformas kommer också att ha betydelse för hur omställningen kommer att fungera i praktiken. I formuleringen av kraven på omställning kan också rena åldersaspekter eller andra relevanta faktorer ha betydelse, vilket innebär att omställningsfrågan även har bäring på äldrereglerna i sjukpenningförsäkringen. Vår bedömning är att dessa frågor inte kan lösas på ett bra sätt isolerat från varandra. De behöver utredas i ett sammanhang.

## 9.4 Möjlighet till ojämn förläggning av arbetstiden ska finnas om det är medicinskt motiverat och den försäkrades arbetsförmåga tas tillvara

ISF tillstyrker förslaget att *vid bedömning av nedsättning av arbetsförmågan och dess omfattning ska arbetstiden minskas varje dag i motsvarande grad som nedsättningen avser. Arbetstiden får dock förläggas på ett annat sätt, om det är medicinskt motiverat och det syftar till att ta tillvara den arbetsförmåga som den försäkrade har.*

Men ISF har invändningar mot begreppet medicinskt motiverat i förslagets andra mening. Därför lämnar vi ett exempel på en alternativ utformning av förslaget.

ISF avstyrkte förslaget i betänkandet *En sjukförsäkring anpassad efter individen* (SOU 2020:26, ISF:s remissvar, diarienummer 2020-0086) att Försäkringskassan i ökad utsträckning kunde bevilja partiell sjukpenning utifrån en annan förläggning av arbetstiden än genom jämn reducering varje dag. Vi avstyrkte förslaget så som det var utformat i utredningens betänkande, med möjlighet till en mer flexibel förläggning av arbetstiden vid deltidssjukskrivning om den inte försämrar möjligheterna till återgång i arbete. Men vi var positiva till förslagets grundläggande syfte att skapa bättre möjligheter att ta tillvara den försäkrades arbetsförmåga genom deltidssjukskrivning. ISF föreslog en alternativ utformning med en mer positiv och aktiv koppling till återgång i arbete där det skulle beaktas om förläggningen av arbetstiden är gynnsam för möjligheterna till en hållbar återgång i arbete. Vi framhöll vidare i remissvaret att bedömningen av vad som anses vara gynnsamt ska ses ur ett helhetsperspektiv där flera olika faktorer ska beaktas.

ISF ser fortfarande positivt på frågan att möjliggöra en flexibel förläggning av arbetstiden vid deltidssjukskrivning för att ta tillvara en försäkrads återstående arbetsförmåga. Men vi anser att en sådan förläggning av arbetstiden inte endast bör vara möjlig när den enbart är medicinskt motiverad, som utredningen föreslår. ISF anser att det även finns andra

skäl och orsaker kopplade till den försäkrade personens återgång i arbete, som inte är rent medicinska som skulle kunna motivera en flexibel förläggning av arbetstiden. Sådana skäl bör tillsammans med de medicinska skälen beaktas vid en helhetsbedömning av om den flexibla arbetstidens förläggning är motiverad.

En alternativ utformning till förslaget andra mening som lämnas i betänkandet skulle exempelvis kunna vara följande: "Arbetstiden får dock förläggas på ett annat sätt, om det är *motiverat för att gynna en hållbar återgång i arbete* och det syftar till att ta tillvara den arbetsförmåga som den försäkrades har".

## 9.5 De nya reglerna om behovsanställda tas bort

ISF avstyrker förslaget att *bestämmelserna om behovsanställda i sjukpenningförsäkringen ska tas bort*.

När SOU 2020:26 presenterade förslaget om nya regler för behovsanställda avstyrkte ISF detta förslag så som det då var utformat.

I likhet med vårt yttrande i det remissvaret ser ISF fortsatt positivt på att regelverket kring behovsanställda personer förtydligas och görs mer förutsebart. Det fanns tidigare svårigheter för en behovsanställd person att förutse om en ansökan om sjukpenning kommer att prövas mot ett normalt förekommande arbete eller mot det arbete som hen faktiskt har utfört innan insjuknandet (se ISF, *Tidsbegränsade anställningar och sjukförsäkringen*, Arbetsrapport 2016:1). I remissvaret menade vi att betänkandet saknade tillräckliga resonemang och analyser för att underbygga den konstruktion som man då föreslog. Dessa brister innebar att vi då inte kunde tillstyrka förslaget.

Bland de brister som ISF påpekade fanns att det saknades en närmare beskrivning av den helhetsbedömning som skulle göras av Försäkringskassan i dessa ärenden. Vi påpekade att utredningen (SOU 2020:26) endast i korthet nämnde att Försäkringskassan bland annat skulle beakta arbetsgivarens inställning i frågan och hur den enskilde personen arbetat före sjukfallet. ISF saknade en mer utförlig analys av fler tänkbara faktorer som kunde beaktas i bedömningen. Vi ansåg vidare att utredningen (SOU 2020:26) inte heller alls problematiserade kring hur Försäkringskassan skulle agera i de fall några av de faktorer som ska beaktades vid bedömningen var motstridiga, exempelvis om arbetsgivarens inställning inte är överensstämmande med hur den behovsanställda personen faktiskt har arbetat tiden före sjukfallet. Vi menade också att med hänsyn till att det inte fanns någon rättspraxis vad gällde beviskravet "kan antas" i relation till behovsanställda personer vore det av stor vikt att det tydliggjordes hur bedömningen skulle göras och vilka faktorer som skulle väga särskilt tungt.

I remissvaret tog vi även upp att vi saknade en mer djupgående analys av skälen för och emot att låta behovsanställda personers arbetsförmåga enbart provas i förhållande till behovsanställningen till och med dag 90 och inte till och med dag 180 som för anställda.

I vårt remissvar ansåg vi också att utredningen (SOU 2020:26) redovisade en alltför kortfattad analys som grund för sitt ställningstagande om att inte införa en kvalificeringstid. Vi menade att det fanns skäl som talade för att införa en kvalificeringstid särskilt med hänsyn till det förhållandevis låga beviskrav som föreslås när det gäller bedömningen av huruvida den behovsanställda personen skulle ha arbetat eller inte och att vi hade behövt se ett mer utvecklat resonemang för att vi skulle kunna ställa oss bakom utredningens slutsats att starka skäl talade mot en kvalificeringsregel.

I det nu aktuella betänkandet (SOU 2024:26) föreslås att bestämmelserna om behovsanställda i sjukförsäkringen ska tas bort. Vi får därmed hantera utredningens förslag som ett förslag om att införa det regelverk som gällde före reformerna och går här vidare med att bedöma lämpligheten i det regelverket mot bakgrund av det underlag som presenteras i betänkandet.

När det gäller gruppen behovsanställda ser ISF att det är en grupp med otrygga anlitandeformer och för vilka det är angeläget att ha ett regelverk som gör det tydligt om, när och hur mycket sjukpenning de kan få i händelse av tillfälligt nedsatt arbetsförmåga.

Utredningen anför som skäl för att ta bort nuvarande bestämmelser kring behovsanställda *"att ärendena enligt Försäkringskassan är svårbedömda och administrativt betungande. Vidare föreligger en stor risk att liknande fall behandlas olika, vilket är rättsosäkert såväl kortsiktigt som långsiktigt."* (SOU 2024:26, s.214) ISF delar denna bedömning men saknar ett tydligt underlag som skulle stödja en slutsats om att dessa problem vore substantiellt mindre i det regelverk som utredningen föreslår ska återinföras. Vi saknar även en diskussion kring andra möjliga utformningar än nuvarande och tidigare regelverk och i vilken utsträckning dessa varianter skulle föra med sig samma problem.

ISF delade, och delar fortsatt, den problembild av förhållandena för gruppen behovsanställda som motiverade reformen men ansåg inte, och anser fortsatt inte, att det nuvarande regelverket är ändamålsenligt utformat. Vi ser samtidigt ingenting i betänkandets resonemang som styrker uppfattningen att problemen för denna grupp blivit värre med nuvarande regler och därmed skulle bli bättre om nuvarande regler ersattes med det tidigare regelverket. För att kunna tillstyrka förslaget om att ta bort bestämmelserna om behovsanställda hade ISF vidare behövt se en diskussion kring för- och nackdelar med andra utformningar av regelverket än nuvarande regelverk och det regelverk som gällde före reformerna.

## 9.6 Äldre bör inte undantas från bedömningen mot normalt förekommande arbete

ISF avstyrker förslaget att *de särskilda äldrereglerna i sjukpenningförsäkringen ska tas bort.*

ISF anser att det behöver finnas en möjlighet att undanta äldre försäkrade som närmar sig slutet av arbetslivet från prövningen mot normalt förekommande arbete. Men den möjligheten bör utformas på ett sådant sätt att arbetsförmågan hos äldre personer tas tillvara i så hög utsträckning som möjligt samtidigt som kravet på omställning inte riktas mot personer som har små förutsättningar till det.

Utredningens utvärdering av äldrereglerna tyder på att de nuvarande reglerna inte uppfyller ett sådant syfte. Men till skillnad från den nu aktuella utredningens förslag som innebär ett slopande av de nuvarande reglerna, anser ISF att man i stället borde utreda hur reglerna skulle kunna förändras för att uppfylla ett sådant syfte.

I vårt remissvar på SOU 2020:6 där förslaget om de nuvarande reglerna presenterades framförde vi att förslaget om att undanta samtliga äldre försäkrade utan urskilning sannolikt skulle innebära att den fulla potentialen till omställning hos ett betydande antal personer inte skulle tas till vara. Vi ansåg att en konstruktion med en individuell prövning, där hänsyn tas till faktorer som har betydelse för individens möjlighet till omställning, har tungt vägande fördelar. Framför allt är det sannolikt att en sådan konstruktion skulle vara mer träffsäker än den dåvarande utredningens förslag. Det går inte att förutsätta att alla individer i den aktuella åldersgruppen kommer att ha svårigheter i omställning efter ett avslagsbeslut vid dag 180.

Vi anser fortfarande att ett undantag som är mer kopplat till verkliga omställningsmöjligheter borde utredas. I en sådan utredning måste det övervägas vilka faktorer som ska spela roll för att spegla den försäkrades möjligheter till omställning. Men utformningen behöver också ta hänsyn till hur stödet till individen och drivkrafter för arbetsgivarna kan utformas. Starkare stöd till individen och starkare drivkrafter för arbetsgivarna kan innebära att undantaget begränsas.

## 9.7 Äldrereglerna inom sjukersättningen (trygghetspensionen) bör vara kvar tills vidare

ISF tillstyrker förslaget att *bestämmelserna som avser sjukersättning för äldre bör behållas. Utvecklingen av antalet nybeviljanden samt hur regelverket används och efterlevs bör följas noggrant framöver.*

ISF har i rapporten *De nya äldrereglerna i sjukersättningen (2023:8)* gjort bedömningen att förarbetena till de nya äldrereglerna på flera sätt är tydliga när det gäller den bedömning som Försäkringskassan ska göra.

Det talar för att det är angeläget att följa upp hur vägledande praxis från domstolarna utformas och hur bedömningarna därmed utvecklas. Den typen av fortsatt utvärdering av reformen ger på sikt underlag för att värdera hur väl regelverket fungerar och eventuella behov av justeringar.

## 9.8 Harmoniserat arbetsmarknadsbegrepp inom sjukpenning och sjukersättning

ISF delar utredningens bedömning att *en harmonisering av arbetsmarknadsbegreppen inom systemen för sjukpenning respektive sjuk- och aktivitetsersättning bör utredas närmare.*

Ett harmoniserat arbetsmarknadsbegrepp kan underlätta för läkare vid bedömningen av arbetsförmågan i samband med utfärdandet av intyg som underlag för bedömningen av rätten till ersättning. Det blir också tydligare att det framför allt är varaktigheten i aktivitetsbegränsningen som blir central vid bedömningen av rätten till tillfällig eller stadigvarande ersättning. Det bör också göra det lättare att komma åt problemet med att försäkrade kvarstår under lång tid i sjukpenning även när chanserna till arbetsåtergång försvunnit.

Samtidigt som ISF delar utredningens bedömning att frågan bör utredas vill vi lyfta fram att det inte är självklart att bedömningsgrunderna är helt harmoniserade. Det finns skäl för att särskilt överväga hur subventionerade och skyddade arbeten ska hanteras i bedömningen av rätten till stadigvarande ersättning.

## 9.10 Förstärkt arbetsgivaransvar, och 9.11 Starkare incitament för hälso- och sjukvården i sjukskrivningsprocessen

ISF delar utredningens bedömning att *arbetsgivarnas drivkrafter bör ses över vad avser att dels erbjuda arbetsplatsinriktad respektive arbetslivsinriktad rehabilitering, dels motverka långtidssjukfrånvaro* (9.10).

ISF delar utredningens bedömning att *det bör utredas hur incitamentsstrukturen kan stärkas för hälso- och sjukvården i sjukskrivningsprocessen* (9.11).

Sjukförsäkringens funktion är beroende av hur olika aktörer agerar i sjukskrivningsprocessen. Därför är det relevant att utreda om och hur olika former av drivkrafter och incitament kan bidra till trygghet samtidigt som individernas arbetsförmåga tas tillvara.

## 9.12 En bortre tidsgräns för rätt till sjukpenning

ISF delar inte utredningens bedömning att *en bortre tidsgräns för rätten att uppbära sjukpenning bör återinföras. En utredning bör titta närmare på vad en maximal tid som sjukskriven bör vara samt hur en tidsgräns bör vara utformad. Erfarenheter av implementering och administration av den tidsgräns som fanns mellan 2008 och 2016 bör vara vägledande.*

ISF anser inte att den bortre tidsgräns som fanns mellan 2008 och 2016 bör återinföras. ISF delar däremot utredningens bedömning att en utredning bör titta närmare på vad en maximal tid som sjukskriven bör vara samt hur en tidsgräns bör vara utformad. Men implementeringen och administrationen av den tidigare tidsgränsen bör, enligt ISF mening, inte vara vägledande vid en sådan utredning. Den utredningen bör göras förutsättningslöst kring frågan om en bortre tidsgräns, och i så fall hur, en sådan tidsgräns ska utformas.

Skälen för att utreda frågan om en bortre tidsgräns är enligt ISF att sjukpenningen handlar om en ersättning som ska betalas ut vid tillfälligt nedsatt arbetsförmåga. De historiska erfarenheterna talar för att en sjukpenningförsäkring utan bortre tidsgräns kan skapa sjukfall på 3, 4, 5 år eller längre. Redan efter betydligt kortare sjukskrivningstider än dessa minskar de reella förutsättningarna för att komma tillbaka i arbete avsevärt. I många fall kännetecknas dessa sjukfall av passivitet och en avsaknad av initiativ från berörda aktörer att bryta den fortsatta sjukskrivningen. Risken är att det i slutändan leder till en oundviklig men i många fall onödig förlust av arbetskapacitet genom ett permanent utträde från arbetsmarknaden.

När en bortre tidsgräns utreds är det avgörande att ta ställning till hur både kraven på och stödet till de försäkrade och sjukskrivningsprocessens övriga aktörer är utformat. Utformningen av reglerna för att beviljas sjukersättning spelar också en viktig roll. Rätt utformat kan detta sammantaget skapa en situation där den försäkrades arbetsförmåga kan tas tillvara alternativt anses vara långvarigt nedsatt och ge rätt till sjukersättning i anslutning till en bortre tidsgräns.

Att ISF anser att frågan om en bortre tidsgräns bör utredas innebär inget oreserverat stöd för en bortre tidsgräns. Ett återinförande av den tidigare tidsgränsen ser vi inte som en lämplig lösning. Försäkringskassan och ISF har i tidigare studier lyft fram ett antal problem som var kopplade till den bortre tidsgräns som fanns mellan 2008 och 2016. Det gäller till exempel hur bytet av ersättningsform, från sjukpenning till aktivitetsstöd, medförde betydande oro för den personliga ekonomin, vilket i sin tur medförde ett minskat fokus på insatserna i arbetslivsintroduktionen (*Med bristande känsla av sammanhang: de försäkrades upplevelse av tiden innan, under och efter programmet arbetslivsintroduktion, Socialförsäkringsrapport 2012:1; Rutiner för övergång från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen, ISF 2011:6*). Det är också oklart hur effektivt det

arbetsmarknadspolitiska programmet Arbetslivsintroduktion (ALI) var när det gäller att förbättra deltagarnas möjligheter att återgå i arbete. Programmets utformning kan ha saknat förutsättningar för att påverka långtidssjukskrivnas sysselsättningsstatus och ekonomiska situation. Samtidigt nåddes tidsgränsen relativt sent i sjukskrivningsprocessen vilket med stor sannolikhet påverkade de försäkrades förutsättningar för att komma i arbete (*Avskaffandet av den bortre tidsgränsen*, ISF 2022:5).

## 10 Konsekvenser

Utredningens konsekvensanalyser är inte tillräckliga. De utgörs till stora delar av en återupprepning av resultaten i utvärderingen. Det är en relevant, men för begränsad redovisning. Även andra konsekvenser som vi tagit upp i remissvaret hade behövt belysas, åtminstone i en bedömning av konsekvenserna av den föreslagna återgången till tidigare regler. Det hade också varit värdefullt i utredningens arbete och skapat bättre möjligheter att analysera alternativa förslag. Även detta är ett argument för att ytterligare utredning behövs innan ett förslag till förändring av reglerna lämnas.

## 12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Om de föreslagna bestämmelserna införs avstyrker ISF förslaget att *bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2025. Lagändringen ska tillämpas första gången på anspråk på förmån som avser en period som inleds efter den 31 december 2024.*

ISF anser att det är alltför kort tid till ikraftträdande av nya bestämmelser i balken med hänsyn till att det är flera ändringar som ska genomföras. Även om utredningen till stor del föreslår en återgång till tidigare bestämmelser anser ISF att det är viktigt, dels att Försäkringskassan ges rimlig tid att göra de förberedelser som de föreslagna ändringarna kommer att innebära, dels att det finns tid för omställning för andra berörda såsom försäkrade och arbetsgivare.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Sonja Nikolovska har varit föredragande. I beredningen har också utredarna Peje Bengtsson och Pelle Ahlerup deltagit. Vid den slutliga handläggningen har enhetscheferna Dan Ljungberg, Sofie Cedstrand, Måns Nerman och Elin Sundberg och chefsjuristen Anna Samuelsson deltagit.

Eva-Lo Ighe

Sonja Nikolovska