

RAPPORT 2023:8

De nya äldrereglerna i sjukersättningen

En granskning av Försäkringskassans utmaningar
under det första året

isf

RAPPORT 2023:8

De nya äldrereglerna i sjukersättningen

En granskning av Försäkringskassans utmaningar
under det första året

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2023

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2023

ISBN: 978-91-89595-29-3

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Syfte och frågor	18
1.2 Så har ISF genomfört granskningen	18
1.2.1 Dokumentstudie.....	19
1.2.2 Intervjuer	19
1.2.3 Statistik.....	19
1.3 Avgränsningar.....	20
1.4 Sjukersättningen och de nya äldrereglerna	20
1.4.1 Den som har en långvarig oförmåga att arbeta som beror på medicinska problem kan få sjukersättning.....	20
1.4.2 Särskilda sjukersättningsregler för äldre införs	22
1.4.3 Ålderskriteriet förskjuts.....	25
1.5 Rapportens disposition.....	25
2 Användningen av sjukersättningen över tid	27
2.1 Antal mottagare av sjukersättning har minskat över tid, men kurvan har vänt bland de äldre.....	28
2.2 Antalet ansökningar ökade efter att de nya reglerna trädde i kraft.....	30
2.3 Fler har beviljats sjukersättning efter att de nya reglerna infördes	31
2.4 Andelen ansökningar om sjukersättning som har avslagits har minskat.....	33

2.5	Ökningen är större för de som har ett fysiskt krävande yrke och för de som har sjukdomar i rörelseorganen.....	35
2.6	Handläggningstiderna har ökat och det finns många pågående ärenden.....	38
3	Försäkringskassans arbete med att införa det nya regelverket	39
3.1	Försäkringskassan arbetade med förberedelser och utbildningsinsatser för att implementera äldrereglerna.....	39
3.2	Eskaleringsordningen löser olösta tillämpningsfrågor.....	41
3.3	Förstärkningsinsatsen samlade ihop frågor från handläggningen.....	44
4	Det finns utmaningar i tillämpningen av äldrereglerna.....	47
4.1	Det kan vara svårt att bedöma arbete och erfarenhet	48
4.1.1	Erfarenhet av ett normalt förekommande arbete krävs för att äldrereglerna ska kunna tillämpas	49
4.1.2	Arbetsförmågan ska bedömas i förhållande till tidigare arbeten	50
4.1.3	Försäkringskassan prövar arbetsförmågan mot personens specifika arbetsuppgifter.....	51
4.1.4	Det är inte tydligt vad lagen menar med erfarenhet.....	52
4.1.5	Erfarenhet från arbete i annat land	57
4.1.6	De nya reglerna gäller inte alla äldre som fått en nedsatt arbetsförmåga	58
4.1.7	Försäkringskassan kommer att klargöra vad ”annat lämpligt arbete” innebär.....	60
4.2	Vissa äldreärenden kräver mer utredning än andra ärenden om sjukersättning	62
4.2.1	Personens arbetserfarenhet kan avgöra hur mycket Försäkringskassan behöver utreda	62
4.2.2	Försäkringskassan utreder främst med personen själv	63
4.2.3	Vissa förhållanden kan vara svåra att utreda och kontrollera.....	64
4.2.4	Försäkringskassan behöver utreda vilken typ av arbete som personen har haft	65

4.3	Äldrereglerna har företräde, men ska inte alltid tillämpas.....	66
4.3.1	Ibland måste ärendet utredas utifrån både gamla och nya regler	69
4.4	Svårt till en början, därefter har det blivit tydligare hur bedömningarna ska göras.....	69
4.4.1	De nya reglerna skulle vara enkla att genomföra men försäkringsutredarna var osäkra i början	69
4.4.2	Det finns fortfarande svårigheter i tillämpningen.....	71
5	Slutsatser och diskussion	73
5.1	Fler äldre beviljas sjukersättning	74
5.2	Förarbetena är otydliga	75
5.2.1	Det framgår inte tydligt hur Försäkringskassan ska bedöma arbete	75
5.2.2	Oklart vad som är tillräcklig erfarenhet.....	76
5.3	Stor skillnad i omställningskrav mellan vanliga regler och äldreregler	77
5.4	Ändamålsenlig implementering hos Försäkringskassan, men otydliga förarbeten kan få konsekvenser.....	79
6	Referenser	81

Generaldirektörens förord

Den 1 september 2022 infördes nya bestämmelser om sjukersättning till äldre personer i förvärvsarbetsålder. Reformen syftade till att erbjuda ekonomisk trygghet åt dem som har slitit ut sig i jobbet och inte längre kan arbeta. De som kan vara aktuella för sjukersättning enligt det nya regelverket är personer som har uppnått den ålder då det återstår som mest fem år till den tidpunkt då personen som längst kan få sjukersättning.

Till följd av det nya regelverket behöver Försäkringskassan väga in andra omständigheter i sina bedömningar än i ärenden där de vanliga reglerna för sjukersättning gäller. De nya reglerna skiljer sig på flera punkter från de som hittills gällt för den grupp som ansökt om att få sjukersättning. Reformen har därför potentiellt stora konsekvenser för både enskilda och för socialförsäkringssystemet.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i uppdrag att arbeta för en rättssäker och effektiv socialförsäkring. Genom våra granskningar bidrar vi med kunskap i samhällsdebatten och underlag för beslut. I denna granskning följer vi i ett tidigt skede upp reformen sjukersättning till äldre personer i förvärvsarbetsålder. Granskningen kan ge viktig kunskap om följderna i form av tillämpningssvårigheter och bidra med värdefull kunskap om den fortsatta hanteringen av de nya reglerna och inför framtida utformningar av regelverk.

Rapporten har skrivits av Louise Grönqvist (projektledare), Lena Almvik Gombor och Louise Malmgren.

Göteborg i oktober 2023

Eva-Lo Ighe

Sammanfattning

Den 1 september 2022 trädde nya bestämmelser om sjukersättning till äldre personer i förvärvsarbete i kraft. De personer som kan komma i fråga för sjukersättning enligt det nya regelverket är personer som har uppnått en ålder då det återstår som mest fem år till den tidpunkt då sjukersättning som längst kan lämnas. Det innebär för närvarande att en person kan få sjukersättning med stöd av de nya så kallade äldrereglerna från och med månaden före den månad då hen fyller 61 år till och med månaden före den månad då hen fyller 66 år. Åldersgränserna för rätten till sjukersättning hänger samman med reglerna i ålderspensionssystemet.

De nya reglerna om sjukersättning gäller för personer som uppfyller ålderskriteriet och som under den senaste femtonårsperioden har erfarenhet av sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Om en person har det ska hans arbetsförmåga prövas i förhållande till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som hen har erfarenhet av. Men om det finns något annat lämpligt arbete tillgängligt för personen ska arbetsförmågan prövas mot det arbetet. I det följande kallar vi det nya regelverket för äldrereglerna.

Syftet med det nya regelverket har enligt regeringen varit att ge ekonomisk trygghet åt de personer som har slitit ut sig under arbetslivet och inte kan arbeta längre. De har hittills ofta tagit ut ålderspension tidigt och därför fått lägre pension resten av livet. De nya reglerna, som under den debatt som föregick lagändringen kallades trygghetspension, innebär att det ställs lägre krav på att ställa om till annat arbete för äldre personer än för yngre.

I den här rapporten redovisar vi hur Försäkringskassan har implementerat reformen och vilka eventuella svårigheter som finns att tillämpa äldrereglerna nu när de ännu är ganska nya.

Vi har i vår granskning kommit fram till följande slutsatser:

- Fler äldre ansöker om och beviljas sjukersättning sedan äldrereglerna trädde i kraft. Vi bedömer att den här utvecklingen främst är en konsekvens av lagändringen. Men det är ännu för tidigt att dra några långtgående slutsatser om vad reformen har för betydelse för utvecklingen av sjukersättningen, eftersom det kan förväntas ta ett antal år innan reformen har fått fullt genomslag.
- Lagtexten och förarbetena är otydliga när det gäller bedömningsgrunderna och det kan leda till svårigheter i tillämpningen. Det framgår till exempel inte tydligt om Försäkringskassan ska bedöma själva innehållet i arbetet. Det är också oklart vad som ska räknas som tillräcklig erfarenhet för att äldrereglerna ska kunna tillämpas.
- Med den tolkning av vad det innebär att ha erfarenhet av ett arbete som Försäkringskassan verkar göra blir skillnaden väldigt stor mellan de lägre omställningskrav som ställs enligt äldrereglerna jämfört med de högre krav som ställs på en person som inte omfattas av dessa regler.
- Otydligheter i lagtext och förarbeten kan få olika konsekvenser. Det finns en risk för att likartade förhållanden bedöms på olika sätt i olika ärenden eller att tillämpningen varierar mycket över tid. Försäkringskassan har gett den handläggande verksamheten stöd och förstärkta insatser och forum för att diskutera tillämpningsfrågor. Vi bedömer att myndigheten har implementerat reformen på ett ändamålsenligt sätt, mot bakgrund av den relativt korta tid som gick från det att bestämmelserna beslutades till dess att de trädde i kraft och hur förarbetena är utformade.

Resultaten i rapporten bygger på intervjuer med medarbetare på Försäkringskassan, studier av dokument och beskrivande statistik.

Fler äldre beviljas ersättning sedan äldrereglerna började gälla

Sjukersättning ersatte förmånen förtidspension 2003. Antalet personer som har sjukersättning har minskat kraftigt sedan början av 2000-talet. Minskningen av antalet personer som har sjukersättning var tydligast mellan 2008 och 2012 och gäller för alla åldersgrupper. Minskningen var tydligare för kvinnor än för män. En viktig orsak till minskningen är de skärpta krav för att få sjukersättning som infördes 2008. Men sedan äldrereglerna trädde i kraft har antalet äldre som har beslut om sjukersättning ökat. Ökningen kan främst förklaras av att personer stannar kvar i sjukersättningen ett år längre med anledning av att åldersgränsen i sjukersättningen har förskjutits.

Antalet personer 60 år och äldre som inte hade sjukersättning men som ansökte om förmånen ökade tydligt i september 2022, när de nya reglerna började gälla.

Också antalet äldre personer som har beviljats sjukersättning efter en ansökan har ökat. De har blivit nästan tre gånger så många sedan lagändringen började gälla. Antalet äldre personer som har beviljats sjukersättning efter utbyte har mer än fördubblats. Utbyte innebär i det här fallet att en person beviljas sjukersättning sedan Försäkringskassan tagit initiativ till att pröva om hens sjukpenning eller rehabiliteringspenning ska bytas ut mot sjukersättning.

Månadsuppgifter som vi har fått från Försäkringskassan visar att andelen avslag på ansökningar från personer i åldersgruppen 60–64 år har minskat tydligt sedan äldrereglerna infördes. Andelen avslagsbeslut har gått från 64 procent i genomsnitt under året före lagändringen till 33 procent i genomsnitt under året som följde.

Vi bedömer att den här utvecklingen främst är en konsekvens av lagändringen. Det gäller både det ökade inflödet av ansökningar från äldre och att fler äldre beviljats sjukersättning.

Många av de äldre som har beviljats sjukersättning efter lagändringen har arbetat i fysiskt krävande arbeten. Den största procentuella ökningen bland äldre som har beviljats sjukersättning sedan äldrereglerna trädde i kraft finns bland personer med diagnoser inom diagnosgruppen sjukdomar i rörelseorganen, det vill säga skelett, leder och muskler.

Försäkringskassan arbetade med utbildningsinsatser och stöd, men hade kort tid på sig

Försäkringskassan hade i princip bara sommaren 2022 på sig att förbereda myndigheten på att handlägga sjukersättning till personer som hade åldern inne enligt de nya äldrereglerna.

För att anpassa handläggningen av sjukersättning för äldre har Försäkringskassan sett över sina styrande och stödjande dokument. Innan de nya reglerna började gälla genomförde Försäkringskassan informations- och utbildningsinsatser för medarbetarna. Försäkringsutredare hade också möten med myndighetens beslutsfattare och specialister för att diskutera tillämpningsfrågor i de fall där det var otydligt hur myndigheten skulle bedöma ärenden.

På Försäkringskassan finns en stödstruktur för att omhänderta frågor som kommer upp i handläggningen av olika förmåner, exempelvis i samband med regeländringar. Denna stödstruktur kallas eskaleringsordningen och innebär att medarbetare lyfter tillämpningsfrågor i organisationen i flera led från utredarnivå till rättsavdelningen. På motsvarande sätt går svaren tillbaka till försäkringsutredarna, så att de får stöd i hur de ska göra sina bedömningar.

Försäkringskassan genomförde som komplement till den befintliga stödstrukturen en särskild insats under den första tiden med de nya reglerna. Den så kallade förstärkningsinsatsen bestod av en grupp specialister från myndighetens olika geografiska områden som träffades regelbundet för att diskutera tillämpningsfrågor. Insatsen avslutades några månader efter att äldrereglerna infördes.

Det finns utmaningar i tillämpningen av äldrereglerna

För att de särskilda reglerna för äldre ska bli tillämpliga krävs både att personen når upp till ålderskravet och att hen har erfarenhet av sådant *förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden* under den senaste femtonårsperioden. Försäkringskassan bedömer då, enligt de nya reglerna, arbetsförmågan i förhållande till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på

arbetsmarknaden och som personen har erfarenhet av under denna tidsperiod, eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för personen.

Enligt de vanliga reglerna för sjukersättning ska Försäkringskassan i stället bedöma arbetsförmågans nedsättning genom att ta hänsyn till personens förmåga att försörja sig själv genom *förvärvsarbete på arbetsmarknaden*. Det begreppet omfattar även anpassade arbeten och subventionerade anställningar. Det innebär i sin tur att den som trots sina medicinska besvär har förmåga att utföra *något* slags förvärvsarbete inte kan få hel sjukersättning.

Den som under den senaste femtonårsperioden inte har arbetat alls, eller som under samma period *bara* har erfarenhet av anpassade arbeten eller subventionerade anställningar, till exempel arbete på Samhall, kan inte få sjukersättning med stöd av de nya äldrereglerna. Det framgår tydligt av lagtexten och förarbetena att den här gruppen inte omfattas av äldrereglerna. Det beror på att sådana subventionerade anställningar inte ingår i begreppet normalt förekommande arbete. Dessa personer kan däremot ha rätt till sjukersättning enligt de vanliga sjukersättningsreglerna, men de reglerna ställer högre krav på omställning.

Otydligt hur arbetsförmågan ska bedömas i förhållande till arbeten som personen har erfarenhet av

För den person vars rätt till sjukersättning prövas enligt äldrereglerna ska Försäkringskassan bedöma om personens arbetsförmåga är nedsatt i förhållande till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som personen har erfarenhet av. Men lagtexten och förarbetena ger inte några tydliga anvisningar om hur denna bedömning ska göras. Det gäller till exempel frågan om arbetsförmågan ska bedömas mot just de arbetsuppgifter och andra arbetsförhållanden som personen har haft, eller mot ett arbetsinnehåll som yrket typiskt sett innehåller.

Vår granskning tyder på att Försäkringskassan i sin handläggning av sjukersättningen bedömer att det som har avgörande betydelse är om personen skulle kunna utföra just det arbete som hen tidigare haft, utifrån hur arbetets innehåll såg ut för hen. Om arbetsförmågan är nedsatt i förhållande till det spelar det ingen roll om hen skulle kunna utföra arbetet på ett annat sätt eller i en annan miljö. Personen kan då

vara berättigad till sjukersättning, trots att hen skulle ha arbetsförmåga i ett arbete med snarlikt innehåll utan stora krav på omställning. Det finns ännu inga domstolsavgöranden som ger vägledning i om Försäkringskassan ska bedöma arbetsförmågan mot innehållet i det specifika arbete som personen har erfarenhet av eller om bedömningen ska göras i förhållande till vad arbetet generellt kan innebära.

En annan fråga som inte får något uttömmande svar i förarbetena är vad personen ska ha gjort för att Försäkringskassan ska anse att hen har tillräcklig erfarenhet av ett arbete. Bland annat handlar det om *hur länge* en person ska ha haft ett visst arbete, och i vilken *omfattning* hen ska ha arbetat, för att anses ha fått erfarenhet av det. Det handlar också om *vad* det innebär att ha erfarenhet, till exempel om en person behöver ha lärt sig arbetet för att anses ha tillräcklig erfarenhet för att äldrereglerna ska gälla. Slutligen handlar det om ifall det har betydelse *när* under femtonårsperioden som personen har skaffat sig erfarenheten.

Det har ännu gått relativt kort tid sedan äldrereglerna började gälla. Våra intervjuer visar att det är vanligt att försäkringsutredare inte har utrett så många ärenden där frågor om till exempel erfarenhetens längd har ställts på sin spets. Deras berättelser visar att det vanliga i ärenden om sjukersättning till äldre är att de personer som ärendena gäller har arbetat länge i sitt yrke. Men de beskriver också fall där de har fått ta ställning till arbetserfarenhet som endast har varat några veckor.

Vissa äldreärenden kräver mer utredning än andra ärenden om sjukersättning

Utredningen av de medicinska förhållanden som Försäkringskassan behöver göra i ett ärende om en äldre persons rätt till sjukersättning skiljer sig inte åt från utredningen för yngre personer. Det som skiljer sig mellan de vanliga reglerna och äldrereglerna är vad arbetsförmågan ska bedömas emot. En del ärenden om sjukersättning för äldre är enklare att utreda än andra ärenden, eftersom Försäkringskassan bara bedömer arbetsförmågan i förhållande till arbete som en person har erfarenhet av.

Men vissa äldreärenden är snarare svårare att utreda än andra ärenden om sjukersättning. En utmaning för Försäkringskassan kan vara att avgöra vilka förhållanden som ska ges betydelse i de fall en äldre person har arbetat olika länge på olika arbetsplatser. Det är inte helt klart om Försäkringskassan ska lägga samma vikt vid att utreda ett kortvarigt arbete som utförts för länge sedan på samma sätt som ett långvarigt arbete som utförts relativt nyligen.

Det kan också vara svårt att utreda förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden. Personer minns inte alltid vad de faktiskt har gjort de senaste femton åren när det gäller arbetsuppgifter, anställningsförhållanden och liknande. Försäkringsutredare berättar att de i första hand utreder med den enskilda personen själv. Men de kan också behöva kontrollera med eller hämta in uppgifter från andra aktörer. Även det kan vara en utmaning om det har gått lång tid. Det kan till exempel vara så att en arbetsgivare inte ens finns kvar. När det gäller personer som har arbetat i andra länder än Sverige kan det vara svårt för Försäkringskassan att kontakta arbetsgivare eller andra som kan styrka en persons uppgifter.

Svårt till en början, därefter har det blivit tydligare hur bedömningarna ska göras

Våra intervjuer med Försäkringskassans medarbetare visar att de till en början tyckte att det var oklart hur de skulle tolka äldrereglerna. I vissa situationer hade utredarna velat ha mer information om hur de skulle tillämpa regelverket. Men efter några månader med de nya reglerna hade många frågor fått svar och försäkringsutredarna kände sig säkrare på hur de skulle göra sina bedömningar. De tycker också att det stöd som nu finns på myndigheten fungerar bra. Men de väntar på att vissa tillämpningsfrågor ska prövas rättsligt och det finns fortfarande frågor där de behöver stöd.

1 Inledning

Den 1 september 2022 trädde nya bestämmelser om sjukersättning till äldre personer i förvärsarbetande ålder i kraft. De som kan komma i fråga för sjukersättning enligt det nya regelverket är personer som har uppnått den ålder då det återstår som mest fem år till den tidpunkt då personen som längst kan få sjukersättning. Det innebär i dagsläget att en person kan omfattas av de nya reglerna från och med månaden före den månad då hen fyller 61 år till och med månaden före den månad då hen fyller 66 år. I det följande kallar vi det nya regelverket för *äldrereglerna*.

Regeringen motiverade reformen med att den ska ge ekonomisk trygghet åt de personer som har slitit ut sig under arbetslivet och inte kan arbeta längre. Dessa personer har ofta tagit ut ålderspension tidigt, och har därför fått en lägre pension resten av livet.¹ Regeringen har ansett att det inte är rimligt att ställa samma krav på rehabilitering och omställning till annat arbete när det gäller äldre personer som när det gäller yngre.² Regeringen bedömde att de nya bestämmelserna, som i den debatt som föregick reglerna ibland kallades trygghetspension, bättre anpassar regelverket i sjukersättningen till ett längre arbetsliv.³

Förändringen i regelverket om sjukersättning kommer att få betydelse för personer som uppfyller ålderskravet i de nya reglerna och som under den senaste femtonårsperioden har erfarenhet av sådant förvärsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Om dessa kriterier är uppfyllda ska Försäkringskassan pröva personens arbetsförmåga i förhållande till sådant förvärsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som personen har

¹ Prop. 2021/22:220, *Sjukersättning till äldre i förvärsarbetande ålder*, s. 1.

² Prop. 2021/22:220, s. 10.

³ Prop. 2021/22:220, s. 1.

erfarenhet av under samma femtonårsperiod. Men om något annat lämpligt arbete är tillgängligt för personen ska arbetsförmågan prövas mot det arbetet.⁴ Enligt förarbetena till de nya reglerna menas då exempelvis en subventionerad anställning som personen faktiskt har erbjudits.⁵

1.1 Syfte och frågor

Den här granskningen har Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) själv tagit initiativ till. Syftet med granskningen är att i ett tidigt skede följa hur Försäkringskassan har implementerat de nya äldrereglerna och att identifiera eventuella svårigheter som Försäkringskassan kan ha, till exempel med att tillämpa de nya bestämmelserna.

För att uppfylla syftet har vi undersökt följande frågor:

1. Hur ser utvecklingen inom sjukersättningen ut när det gäller antalet ansökningar, nya beviljanden och andelen avslag för äldre?
2. Hur arbetar Försäkringskassan med att införa de nya reglerna, och vilket stöd har försäkringsutredarna i de bedömningar som de måste göra i och med det nya regelverket?
3. Vilka svårigheter har Försäkringskassan när det gäller att tillämpa sjukersättningens äldreregler?

1.2 Så har ISF genomfört granskningen

Vi har använt olika metoder för att undersöka hur Försäkringskassan har implementerat de nya reglerna, för att se vilka svårigheter som det inledningsvis har inneburit för myndigheten att tillämpa dem samt för att undersöka hur utvecklingen inom sjukersättningen ser ut. Vi har genomfört intervjuer, en dokumentstudie och hämtat in beskrivande statistik.

⁴ 33 kap. 10 a § socialförsäkringsbalken (SFB).

⁵ Prop. 2021/22:220, s. 11–12.

1.2.1 Dokumentstudie

Vi redogör för vad det nya regelverket innebär ur ett rättsligt perspektiv genom att beskriva vad lagstiftningen och förarbetena säger. För att studera Försäkringskassans arbete med att implementera reformen och hur Försäkringskassans tolkning av äldre reglerna inom sjukersättningen uttrycks har vi gått igenom myndighetens styrande och stödjande dokument, svar på regeringsuppdrag med mera.

1.2.2 Intervjuer

För att svara på våra frågor har vi intervjuat tjänstepersoner i olika roller på Försäkringskassan – försäkringsutredare, beslutsfattare, specialist, verksamhetsutvecklare, jurister vid den avdelning som handlägger sjukersättningsärenden och vid rättsavdelningen, samt en person i chefsposition. Vi har genomfört sex intervjuer, både med enskilda och grupper. Vi har totalt intervjuat 13 personer på Försäkringskassan.

Syftet med intervjuerna har varit att studera hur Försäkringskassan har arbetat med att börja tillämpa de nya reglerna och att identifiera eventuella svårigheter med att tolka de nya bestämmelserna. Vi har genom intervjuerna också försökt fånga vilka behov av stöd som finns i den handläggande verksamheten.

Intervjuerna har varit semistrukturerade. Det innebär att vi har genomfört intervjuerna utifrån olika teman och ställt relativt öppna frågor där intervjupersonerna själva fått beskriva hur de ser på genomförandet och tillämpningen av de nya reglerna. Vi har sedan ställt följdfrågor utifrån vad som kommit fram i intervjuerna.

Vi har spelat in och transkriberat intervjuerna för att därefter analysera innehållet i dem. De citat vi redovisar i rapporten har vi valt ut för att de illustrerar frågor och tankar som rapporten behandlar. I vissa fall har vi redigerat det språkliga i citaten för att de ska bli tydligare, men utan att ändra innebörden i dem.

1.2.3 Statistik

Vi har tagit del av statistik från Försäkringskassan. Uppgifterna gäller bland annat antalet inkomna ansökningsärenden, antalet ärenden där sjukersättning beviljats och antalet utbytesärenden, det vill säga

ärenden där Försäkringskassan tar initiativ till att bevilja sjukersättning till en person som har sjukpenning eller rehabiliteringspenning. Uppgifterna är i vissa fall uppdelade på bakgrundsvariabler som kön och ålder. Vi har gjort vissa bearbetningar för att beskriva utvecklingen när det gäller sjukersättning.

1.3 Avgränsningar

Syftet med granskningen är att följa hur Försäkringskassan har implementerat reformen i ett tidigt skede för att identifiera eventuella svårigheter när myndigheten ska tillämpa det nya regelverket. ISF har inte granskat de beslut som Försäkringskassan fattat med stöd av de nya reglerna, eller utredningar i enskilda ärenden. Vi har genomfört granskningen en relativt kort tid efter att de nya reglerna trädde i kraft. Försäkringskassan hade därför inte haft så lång tid på sig att tillämpa de nya reglerna vid tiden för granskningen.

1.4 Sjukersättningen och de nya äldrereglerna

Den 1 september 2022 infördes nya bestämmelser om sjukersättning för äldre. Syftet med reformen är att ge ekonomisk trygghet åt personer som har slitit ut sig under arbetslivet och inte kan arbeta längre. Enligt regeringen har de hittills ofta tagit ut ålderspension tidigt och därför fått lägre pension resten av livet. Regeringen uttalar i förarbetena till lagen att det inte är rimligt att ställa samma omfattande rehabiliterings- och omställningskrav på äldre som på yngre personer.⁶

1.4.1 Den som har en långvarig oförmåga att arbeta som beror på medicinska problem kan få sjukersättning

En försäkrad person som har en arbetsförmåga som är nedsatt på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan kan vara berättigad till sjukersättning.⁷

⁶ Prop. 2021/22:220, s. 1 och 10.

⁷ 33 kap. 5 § första stycket SFB.

Beroende på hur mycket arbetsförmågan är nedsatt kan hen få sjukersättning som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån.⁸ Den som är yngre än 30 år kan som tidigast få sjukersättning från och med juli det år då hen fyller 19 år, och då enbart om hen har rätt till ersättning på hel nivå.⁹ Ett beslut om sjukersättning är inte tidsbegränsat, utan gäller tills vidare.¹⁰ Men en person kan inte få ersättning längre än till och med månaden före den månad då hen fyller 66 år.¹¹ Försäkringskassan kan bara bevilja sjukersättning om personens arbetsförmåga kan anses vara stadigvarande nedsatt och att rehabiliteringsåtgärder inte bedöms kunna leda till att den försäkrade personen återfår arbetsförmågan.¹²

Åldersgränsen 66 år för rätten till sjukersättning hänger samman med regler i ålderspensionssystemet. Från och med den månad då en person fyller 66 år kan hen få garantipension, som är en del av grundskyddet i pensionssystemet. Från och med den 1 december 2025 kommer garantipension kunna lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade uppnår riktåldern för pension.¹³

Det har även tidigare funnits regler inom socialförsäkringen som har tagit sikte på de personer som haft få år kvar till ålderspension. Innan sjukersättningen infördes 2003 kunde personer med långvarigt nedsatt arbetsförmåga få förtidspension, som var en del av pensions-systemet. Det fanns vissa möjligheter att ta hänsyn till en persons ålder vid bedömningen av om hen hade rätt till förtidspension. År 1992 genomfördes en lagändring som innebar att möjligheten att ta hänsyn till ålder uttryckligen endast skulle gälla för personer som fyllt 60 år.¹⁴ År 1997 renodlades rätten till förtidspension på så sätt att bara personer vars arbetsförmåga var nedsatt på grund av medicinska orsaker kunde få ersättningen. Men det fanns fortfarande en möjlighet att ta hänsyn till andra omständigheter, till exempel ålder, om det fanns särskilda skäl för det.¹⁵

⁸ 33 kap. 9 § SFB.

⁹ 33 kap. 16 § SFB.

¹⁰ 33 kap. 4 § SFB.

¹¹ 33 kap. 16 § SFB.

¹² 33 kap. 6 § SFB.

¹³ 67 kap. 4 § SFB.

¹⁴ 7 kap. 3 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), i dess lydelse från den 1 januari 1992.

¹⁵ 7 kap. 3 § andra stycket AFL, i dess lydelse från den 1 januari 1997.

År 2003 gjordes förtidspensionen om och den som var långvarigt arbetsoförmögen på grund av sjukdom kunde nu i stället beviljas sjukersättning. För personer under 30 år skapades förmånen aktivitetsersättning, men även de kan numera i vissa fall få sjukersättning. Kraven för att få sjukersättning skärptes 2008. Försäkringskassan ska när myndigheten bedömer en persons arbetsförmåga bara ta hänsyn till personens förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete på arbetsmarknaden. Kraven från 2008 säger också att det enbart ska vara medicinska orsaker som sätter ned personens arbetsförmåga för att hen ska kunna få sjukersättning. Försäkringskassan ska alltså sedan 2008 inte ta hänsyn till faktorer som ålder, bosättningsförhållanden, utbildning och liknande.¹⁶

Men för personer som börjar närma sig pensionsåldern ska ned-sättningen av arbetsförmågan sedan de nya äldrereglerna trädde i kraft i många fall bara prövas mot arbeten som personerna har erfarenhet av. Vi beskriver de reglerna mer i det följande.

1.4.2 Särskilda sjukersättningsregler för äldre införs

Redan 2017 lämnade Försäkringskassan in en skrivelse till regeringen med förslag om ändringar i regelverket för sjukersättning. Antalet individer som fick sjukersättning hade då minskat kraftigt under flera år. Försäkringskassan menade att det dåvarande regelverket ledde till att individer blev fast i långa sjukskrivningar.¹⁷

En statlig utredning fick 2020 i uppdrag att bland annat se över regelverket för när personer har rätt till sjukersättning och utreda kraven för att äldre personer i förvärvsarbetande ålder ska få sjukersättning.¹⁸

Det finns skäl att ställa mindre omfattande omställningskrav på äldre personer

Utredningen menade att regelverket för sjukersättning var för strikt. Både det och att Försäkringskassans tillämpning av regelverket var

¹⁶ Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, s. 88.

¹⁷ Försäkringskassan, *Framställning om ändring i socialförsäkringsbalken*. Skrivelse 2017-11-28.

¹⁸ Dir. 2020:31, *Ett mer ändamålsenligt regelverk i sjuk- och aktivitetsersättningen och för förmåner vid rehabilitering*; Dir. 2020:100, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om sjuk- och aktivitetsersättningen samt förmåner vid rehabilitering*.

mycket sträng uppfattade utredningen som ett problem. Utredningen lyfter fram att andelen avslag över tid hade ökat kraftigt. Detta får enligt utredningen konsekvensen att försäkrade som nekas sjukersättning som grupp får sämre hälsa och ekonomi medan andra blir kvar i långa sjukskrivningar utan möjlighet att få sjukersättning. Enligt utredningens uppfattning leder tillämpningen till allvarliga effekter för enskildas rättssäkerhet och tillit till försäkringen. Utredningen noterar också att försäkrade personer inte beviljas sjukersättning trots att de har kort tid kvar till ålderspension och realistiska eller begränsade möjligheter till omskolning eller rehabilitering. Detta är brister som utredningen anser behöver åtgärdas.¹⁹

Utredningen motiverar sina förslag bland annat med att personer med långa yrkesliv, kanske i ett slitsamt arbete, som har svårt för att arbeta fram tills de kan få pension bör få möjlighet att få sjukersättning utan att det ställs krav på omfattande omskolning i slutet av arbetslivet.²⁰

De lagändringar som bygger på utredningens förslag syftar enligt regeringen till att ge ekonomisk trygghet åt personer som har slitit ut sig under arbetslivet och inte kan arbeta längre. Regeringen säger att dessa personer ofta har tagit ut ålderspension tidigt och därför får en lägre pension än de annars skulle haft resten av livet. Mot denna bakgrund föreslog regeringen därför särskilda regler om sjukersättning för äldre i förvärsarbetande ålder. Enligt regeringens bedömning anpassas regelverket därmed till ett längre arbetsliv.²¹

Särskilda sjukersättningsregler för äldre trädde i kraft den 1 september 2022

De nya bestämmelser om sjukersättning för äldre personer i förvärsarbetande ålder som riksdagen sedan beslutade om gäller för personer som har uppnått den ålder då det återstår som mest fem år till den tidpunkt då personen som längst kan få sjukersättning. I dagsläget kan en person som längst få sjukersättning till och med månaden före den månad då hen fyller 66 år. För att omfattas av reglerna ska personen också ha erfarenhet av sådant förvärsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden under den senaste

¹⁹ SOU 2021:69, *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet*, s. 451.

²⁰ SOU 2021:69, s. 495.

²¹ Prop. 2021/22:220, s. 1.

femtonårsperioden. I sådana fall ska personens arbetsförmåga prövas i förhållande till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som hen har haft erfarenhet av under samma femtonårsperiod. Men om det finns något annat lämpligt arbete tillgängligt för personen ska arbetsförmågan prövas mot det arbetet.²² Med det avses enligt förarbetena exempelvis en subventionerad anställning som personen faktiskt har erbjudits.²³

Begreppet *förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden* har använts inom sjukpenningen och har definierats i rättspraxis. Det ska vara fråga om vanliga arbeten som den enskilda personen trots sin sjukdom kan utföra med små eller inga krav på att arbetet behöver anpassas till hens medicinska besvär.²⁴

Med förvärvsarbete som personen har erfarenhet av menas arbeten som hen har haft under en tidsperiod på femton år före den månad hen endera ansöker om sjukersättning för eller beviljas sjukersättning efter att en tidigare sjukpenning eller rehabiliteringspenning har bytts mot sjukersättning.²⁵

Den utredning som föregick propositionen om äldrereglerna inom sjukersättningen föreslog en delvis annan konstruktion av bestämmelserna än vad som sedan beslutades. Bland annat föreslog den att arbetsförmågan för de äldre ska bedömas i förhållande till förvärvsarbete i en angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som personen har erfarenhet av.²⁶ Men regeringen menade att det inte fyller någon funktion att knyta de arbeten som en person har erfarenhet av de senaste femton åren till angivna yrkesgrupper.²⁷

För personer som inte uppfyller ålderskriteriet, eller som inte har erfarenhet av förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden under den senaste femtonårsperioden, ska Försäkringskassan bedöma arbetsförmågan mot samma arbetsmarknadsbegrepp som sedan tidigare gäller när Försäkringskassan prövar en persons rätt till sjukersättning. Det innebär att Försäkrings-

²² 33 kap. 10 a § första stycket SFB.

²³ Prop. 2021/22:220, s. 11–12.

²⁴ Prop. 2021/22:220, s. 11. Se även Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) avgörande RÅ 2008 ref. 15 och HFD 2018 ref. 51 I-II.

²⁵ 33 kap. 10 a § andra stycket SFB.

²⁶ SOU 2021:69, s. 495.

²⁷ Prop. 2021/22:220, s. 11.

kassan ska bedöma arbetsförmågans nedsättning mot *förvärvsarbete på arbetsmarknaden*.²⁸ Det brukar beskrivas som att den försäkrades arbetsförmåga ska prövas mot hela arbetsmarknaden vid en prövning av rätten till sjukersättning, och även i viss utsträckning mot anpassade arbeten och olika typer av subventionerade anställningar.²⁹

De nya reglerna trädde i kraft den 1 september 2022. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om sjukersättning som gäller tiden innan de nya reglerna trädde i kraft.³⁰

1.4.3 Ålderskriteriet förskjuts

När äldrereglerna för sjukersättning trädde i kraft den 1 september 2022 kunde en person som längst få sjukersättning till och med månaden före den månad personen fyller 65 år. Men på grund av en lagändring som trädde i kraft den 1 december 2022 kan en person nu i stället få sjukersättning som längst till och med månaden före den månad då hen fyller 66 år, om ersättningen gäller tid från och med januari 2023.³¹ Det innebär att den ålder en person måste ha uppnått för att äldrereglerna ska vara tillämpliga har förskjutits. Från den 1 december 2025 kommer åldersgränsen att kopplas till riktåldern för pension,³² vilket återigen kommer leda till att tidpunkten förskjuts för när en person uppfyller ålderskriteriet, i takt med att riktåldern ändras.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 beskriver bland annat utvecklingen när det gäller hur många personer som beviljats sjukersättning med stöd av äldrereglerna.

²⁸ 33 kap. 10 § SFB.

²⁹ Prop. 2021/22:220, s. 8. Jämför prop. 1996/97:28, *Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension*, s. 16 och 18, samt prop. 2007/08:136, s. 67 f. och s. 101. Jämför även HFD 2019 ref. 48.

³⁰ Övergångsbestämmelser till lagen (2022:1222) om ändring i socialförsäkringsbalken.

³¹ Lagen (2022:878) om ändring i socialförsäkringsbalken.

³² 33 kap. 16 § SFB i dess lydelse från den 1 december 2025.

Kapitel 3 redogör för Försäkringskassans arbete med att införa de nya äldrereglerna i sjukersättningen.

Kapitel 4 tar upp de svårigheter och utmaningar som finns när Försäkringskassan tillämpar äldrereglerna.

Kapitel 5 innehåller en diskussion och ISF:s slutsatser.

2 Användningen av sjukersättningen över tid

Det här kapitlet beskriver bland annat hur många som har sjukersättning över tid och hur inflödet av ansökningsärenden har sett ut sedan de nya reglerna infördes.

Generellt har antalet personer som har sjukersättning minskat under de senaste två decennierna. Men antalet äldre som har sjukersättning har ökat sedan äldrereglerna trädde i kraft. Även antalet ansökningar och antalet personer som beviljas sjukersättning har ökat under denna tid.

Hur stor andel av de som söker sjukersättning som också beviljas ersättning har varierat över tid. Andelen som beviljas har ökat och andelen avslag har minskat bland alla åldersgrupper under de senaste par åren. Minskningen av andelen avslag är tydligast bland personer som är 60 år och äldre efter att de nya reglerna trätt i kraft. Det skulle kunna förklaras av de nya, mindre restriktiva, reglerna för äldre.

Det är vanligare att äldre personer som beviljas sjukersättning har erfarenhet av fysiskt krävande yrken än av yrken som inte är fysiskt krävande. I en analys som Försäkringskassan har gjort visar myndigheten att det har skett en större ökning av de med fysiskt krävande yrke än av de som har ett yrke som inte är fysiskt krävande, efter att de nya reglerna trädde i kraft. Analysen visar också att den procentuella ökningen av antalet som beviljas sjukersättning bland äldre har varit störst för personer med sjukdomar i rörelseorganen.

Handläggningstiderna för ärenden om sjukersättning har ökat sedan 2021. Sedan äldrereglerna trädde i kraft har även antalet pågående ärenden ökat. Det gäller såväl ansökningsärenden som så kallade utbytesärenden.

2.1 Antal mottagare av sjukersättning har minskat över tid, men kurvan har vänt bland de äldre

Antalet personer som har sjukersättning har minskat kraftigt sedan början av 2000-talet. Det gäller såväl för äldre som för alla åldersgrupper. Enligt Försäkringskassan hade cirka 143 100 personer i åldrarna 60–64 år sjukersättning på någon nivå i början av 2003.³³ Det motsvarade 30 procent av befolkningen i den åldersgruppen.³⁴

Minskningen av antalet personer som har sjukersättning har varit tydligast mellan 2008 och 2012 och gäller för alla åldersgrupper. Minskningen har varit tydligare för kvinnor än för män såväl för de som är yngre än 60 år som för de som är äldre.

Viktiga orsaker till minskningen för alla åldrar är de regelförändringar som trädde i kraft den 1 juli 2008. De innebar skärpta krav för att en person ska beviljas sjukersättning tills vidare, exempelvis på så sätt att det enbart ska vara medicinska orsaker som sätter ned personens arbetsförmåga (se avsnitt 1.4.1). Då togs också den tidsbegränsade sjukersättningen bort.³⁵ En person som nu har sjukersättning har ett beslut som gäller tills vidare, det vill säga utan tidsbegränsning. De som tar emot sjukersättning kan alltså ha beviljats förmånen nyligen eller för länge sedan.

I propositionen till de nya reglerna för äldre uttalade regeringen att det är svårt att bedöma i vilken utsträckning förslaget om äldre regler kommer att påverka den långsiktiga nivån av antalet personer som har sjukersättning. Regeringen antog att den varaktiga nivån kan komma att öka med motsvarande 10 procent av dagens nivå.³⁶ Vi bedömer att det är för tidigt att veta vad regeländringen kan ha för betydelse för den varaktiga nivån, eftersom det kan förväntas ta ett antal år innan reformen har fått fullt genomslag.

I augusti 2022, det vill säga strax innan äldre reglerna trädde i kraft, hade 66 900 personer sjukersättning i åldersgruppen 60–64 år. Det

³³ Försäkringskassans statistikdatabas, hämtat den 17 april 2023.

³⁴ SOU 2021:69, *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet*, s. 285.

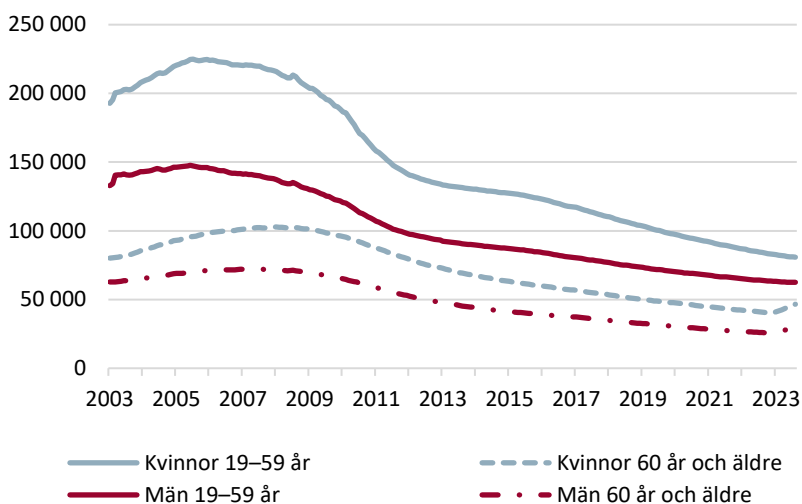
³⁵ SOU 2021:69 s. 282 och Försäkringskassan, *Uppföljning av sjukfrånvarons utveckling 2020, 2020-04-22. Rapport*, s. 4.

³⁶ Proposition 2021/22:220, *Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder*, s. 17.

motsvarar cirka 12 procent av hela befolkningen i den åldersgruppen.³⁷

I augusti 2023 hade totalt cirka 76 700 personer från 60 år och uppåt sjukersättning, se figur 1. Av dem var cirka 66 700 personer i åldersgruppen 60–64 år. Från och med januari 2023 kan även personer som har fyllt 65 år få sjukersättning i och med den höjda pensionsåldern. Cirka 10 000 personer som fyllt 65 år men inte 66 år hade sjukersättning i augusti 2023. Den största andelen i gruppen 65 år som har sjukersättning är personer som har fått ett beviljande tidigare år och som stannar kvar i sjukersättningen ett år till, med anledning av att åldersgränsen i sjukersättningen har förskjutits. Gruppen kan också bestå av 65-åringar som har fått ett beviljande under 2023, vilket de inte kunde få tidigare år. Men de utgör en mindre del av alla 65-åringar som har sjukersättning.

Figur 1 Antal mottagare av sjukersättning från januari 2003 till augusti 2023, uppdelat på kön och åldersgrupper



Anm: Åldersgrupperna som omfattar kvinnor respektive män 60 år och äldre överensstämmer inte helt med vilka som omfattas av de nya reglerna, eftersom sjukersättningen för äldre gäller personer som är 59 år och 11 månader och äldre år 2022 respektive 60 år och 11 månader och äldre år 2023.

Källa: Försäkringskassans statistikdatabas, hämtat 2023-09-18, ISF:s bearbetning.

³⁷ Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2023*, s. 69.

Totalt sett står personer som är 60 år och äldre för ungefär en tredjedel av alla som har sjukersättning. Det är fler kvinnor än män som har sjukersättning, såväl bland de äldre som sammantaget för personer i alla åldrar. Cirka 60 procent av de personer som är 60 år och äldre och som har sjukersättning är kvinnor. Psykiatriska diagnoser och sjukdomar i rörelseorganen är de vanligaste diagnoserna bland de personer som har sjukersättning.³⁸ Det gäller för alla åldersgrupper och inte bara för äldre.

2.2 Antalet ansökningar ökade efter att de nya reglerna trädde i kraft

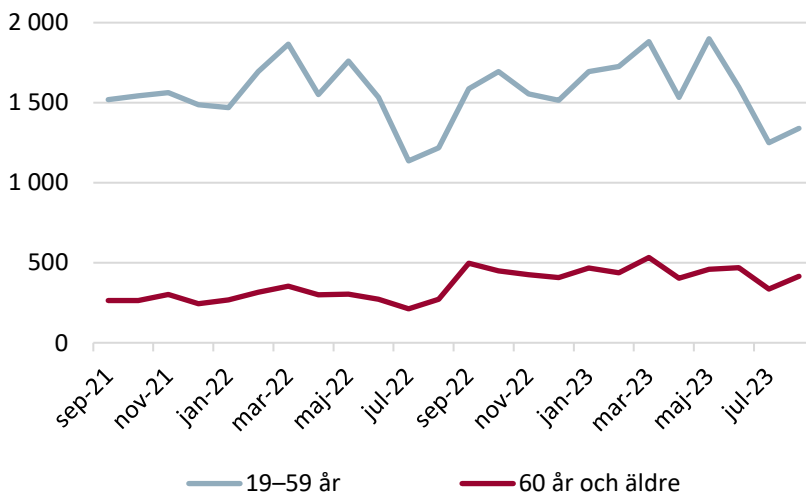
Försäkringskassans prognoser pekade på att antalet som ansökte om sjukersättning under de första månaderna efter att de nya reglerna trätt i kraft skulle öka mycket, och att antalet därefter skulle fortsätta öka i viss utsträckning under 2023 och 2024. I sitt remissvar över utredningen om särskilda äldre regler inom sjukersättningen så bedömde myndigheten att det under 2022 skulle komma in 14 000 ärenden utöver det antal ansökningar som redan ingick i tidigare prognoser, och 2 500 ärenden de två följande åren. Enligt Försäkringskassan skulle myndigheten behöva ett stort antal nya medarbetare för att hantera den ökade mängden ärenden.³⁹

Utvecklingen visar att det kom in fler ansökningar från personer 60 år och äldre de första tolv månaderna efter att de nya reglerna hade trätt i kraft i september 2022 jämfört med samma period ett år tidigare. Från september 2021 till och med augusti 2022 hade knappt 3 400 personer i åldersgruppen 60 år och äldre ansökt om sjukersättning. Det motsvarar i genomsnitt cirka 280 ansökningar per månad. Under samma period ett år senare hade antalet personer som ansökt om ersättningen ökat till knappt 5 300. Det motsvarar i genomsnitt cirka 440 ansökningar per månad, se figur 2. Men det är alltså betydligt färre ansökningar än vad Försäkringskassan förutsåg.

³⁸ Försäkringskassans statistikdatabas, hämtat den 19 september 2023.

³⁹ Försäkringskassan, Remissvar, *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet* (SOU 2021:69) samt *Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga* (Promemoria S2021/07176), 2021-12-22, s. 15.

Figur 2 Antal ansökningar om sjukersättning, per månad från september 2021 till och med augusti 2023, uppdelat på åldersgrupper



Anm: Åldersgruppen 60 år och äldre överensstämmer inte helt med vilka som omfattas av de nya reglerna, eftersom sjukersättningen för äldre omfattar personer som är 59 år och 11 månader och äldre år 2022 respektive 60 år och 11 månader och äldre år 2023.

Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

I våra intervjuer resonerar medarbetare om ökningen av antalet sjukersättningsärenden som rör äldre. Bilden som några ger är att de förväntade sig en stor ökning av antalet ansökningar. Vissa intervjupersoner berättar att de förväntade sig att kommunernas socialtjänst och Arbetsförmedlingen skulle vara aktiva med att informera sina klienter om att söka sjukersättning och att det skulle innebära ett ökat tryck på Försäkringskassan. Försäkringskassan har, enligt våra intervjupersoner, rekryterat nya försäkringsutredare och omfördelat utredare från andra förmåner för att möta den förväntade ökningen.

2.3 Fler har beviljats sjukersättning efter att de nya reglerna infördes

Vi har följt utvecklingen av ärenden för den grupp som omfattas av regeländringarna, före och efter införandet. Antalet äldre som

beviljades sjukersättning efter ansökan har blivit nästan tre gånger så många. Antalet beviljanden har ökat från 904 under tolv månadersperioden september 2021–augusti 2022 till 2 555 under perioden september 2022–augusti 2023. Även i en yngre åldersgrupp har antalet som beviljats sjukersättning nästan fördubblats, från 1 010 ansökningar till 1 942 ansökningar för samma jämförelseperiod.⁴⁰ Vi bedömer att den större ökningen av antalet äldre personer som beviljas sjukersättning främst är ett resultat av de nya reglerna.

Även de så kallade utbytesärendena har ökat tydligt bland de äldre som omfattas av de nya reglerna. Utbytesärenden innebär att Försäkringskassan tar initiativ till att pröva en persons rätt till sjukersättning. Om en person är beviljad sjukpenning eller rehabiliteringspenning får Försäkringskassan i stället bevilja personen sjukersättning (eller aktivitetsersättning i förekommande fall) även om hen inte har ansökt om det.⁴¹ Sjukpenningen, eller rehabiliteringspenningen, byts alltså ut mot sjukersättning. Den försäkrade kan då inte välja att få sjukpenning i stället för sjukersättning, utan detta är upp till Försäkringskassan att besluta. Försäkringskassan kan göra ett sådant utbyte när den enskilde uppfyller kraven för att beviljas sjukersättning, det vill säga att hans arbetsförmåga kan anses vara stadigvarande nedsatt och att Försäkringskassan bedömer att åtgärder inte kommer leda till att den försäkrade får tillbaka någon arbetsförmåga.⁴²

När det gäller sådana utbytesärenden har antalet som beviljats sjukersättning mer än fördubblats, från 433 ärenden under tolv månadersperioden september 2021–augusti 2022 till 899 ärenden under perioden september 2022–augusti 2023. Antalet beviljade utbytesärenden för yngre har ökat något under samma jämförelseperioder, men inte i samma omfattning.

⁴⁰ Försäkringskassan, *Analys av särskilda bestämmelser för äldre i förvärvsarbetande ålder för sjukpenning och sjukersättning*. Svar på regeringsuppdrag, s. 31 och Försäkringskassans statistik.

⁴¹ 36 kap. 25 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB).

⁴² 33 kap. 5 § första stycket och 6 § samt 36 kap. 25 § första stycket SFB.

2.4 Andelen ansökningar om sjukersättning som har avslagits har minskat

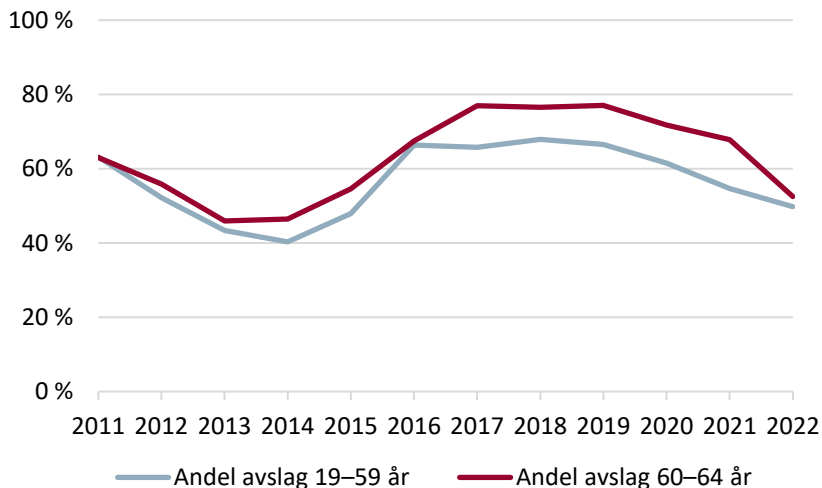
Det har varierat över tid hur stor andel av det totala antalet beslut som innebär att sjukersättning beviljas respektive avslås. Hur stor andel av ansökningarna som avslås kan påverkas av förändringar i regelverket, som att kraven för att få sjukersättning skärptes 2008 (se avsnitt 1.4.1). Då ökade andelen avslag.

Men andelen avslag har även varierat kraftigt under perioder då det inte har skett några större förändringar i regelverket. Såväl ISF som Riksrevisionen och Försäkringskassan har analyserat tänkbara förklaringar till variationerna över tid. En gemensam slutsats är att variationerna huvudsakligen beror på förändringar i hur Försäkringskassan tillämpar regelverket.⁴³ Variationerna gäller såväl för äldre sökande som för alla åldersgrupper.

I åldersgruppen 60–64 år har andelen avslag varierat kraftigt under de senaste åren (figur 3). Som lägst har andelen avslag legat på 46 procent (2013) och som högst på 77 procent (2017 och 2019). Från 2019 har andelen avslag minskat i viss mån för alla åldersgrupper. Den tydligaste minskningen finns bland de äldre, och den har inträffat efter att de nya äldrereglerna infördes under 2022. Figur 3 visar den stora minskning som har skett från 2021 till 2022.

⁴³ Försäkringskassan, *Mera likformigt och högre rättslig kvalitet – en sammanfattande analys av likformighet i handläggningen av sjukersättning*. PM 2017:3; ISF, *Stabilitet i sjukfrånvaron*. Rapport 2012:15; Riksrevisionen, *Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – effekter på inkomst och hälsa*, RiR 2018:9; SOU 2021:69, *Rätten till sjukersättning – problemanalys*, s. 319–320.

Figur 3 Andel avslag i beslut om sjukersättning, från 2011 till och med 2022, uppdelat på åldersgrupper



Anm: Åldersgruppen 60–64 år överensstämmer inte helt med vilka som omfattas av de nya reglerna, eftersom sjukersättningen för äldre under 2022 omfattade personer som var 59 år och 11 månader och äldre.

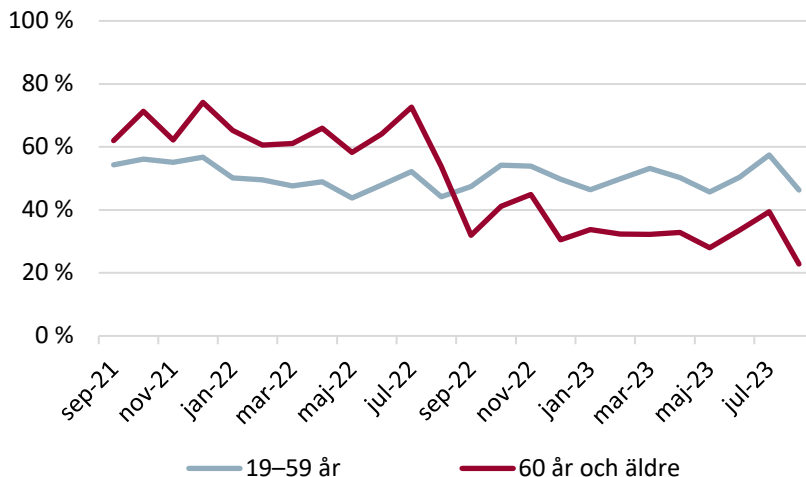
Källa: Försäkringskassans statistikdatabas, hämtat 2023-09-18, ISF:s bearbetning.

Månadsuppgifter som vi har fått från Försäkringskassan visar att andelen avslag på ansökningar från personer i åldersgruppen 60–64 år har minskat tydligt (figur 4).⁴⁴ Under den tolv månadersperiod som föregick reformen, det vill säga september 2021 till och med augusti 2022, avslag Försäkringskassan i genomsnitt 64 procent av alla beslutade ansökningsärenden bland äldre. Under de tolv månader som följde efter att reglerna trädde i kraft hade andelen avslag minskat till i genomsnitt 33 procent.⁴⁵ Försäkringskassan avslag i något lägre utsträckning ansökningar om sjukersättning från män i åldersgruppen 60–64 än för kvinnor i samma åldersgrupp, cirka 31 procent mot cirka 35 procent. För de som är yngre än 60 år ser vi inga tecken på att andelen avslag har förändrats under samma jämförelseperioder.

⁴⁴ Försäkringskassans statistik, egen bearbetning.

⁴⁵ Försäkringskassans statistik, egen bearbetning.

Figur 4 Andel avslag i beslut om sjukersättning per månad från september 2021 till och med augusti 2023, uppdelat på åldersgrupper



Anm: Åldersgruppen 60 år och äldre överensstämmer inte helt med vilka som omfattas av de nya reglerna, eftersom sjukersättningen för äldre omfattar personer som är 59 år och 11 månader och äldre år 2022 respektive 60 år och 11 månader och äldre år 2023.

Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

De som vi har intervjuat i den handläggande verksamheten bekräftar bilden av att fler beviljas sjukersättning och färre får avslag på sin ansökan efter regeländringarna.

2.5 Ökningen är större för de som har ett fysiskt krävande yrke och för de som har sjukdomar i rörelseorganen

Försäkringskassan har i ett svar till regeringen analyserat utvecklingen av antalet som har beviljats sjukersättning före och efter regeländringarna. I uppdraget har myndigheten redovisat om det finns skillnader bland annat utifrån vilket yrke och vilken diagnos som personerna har, samt mellan de som tillhör de åldersgrupper som omfattas av lagändringarna och andra.

Vad gäller yrkeskategorier så har Försäkringskassan delat in dessa i fysiskt krävande respektive inte fysiskt krävande yrken. Såväl i gruppen äldre som har beviljats sjukersättning som i den yngre jämförelsegruppen är det vanligare att ha ett fysiskt krävande yrke än ett yrke som inte är fysiskt krävande. Det gäller både före och efter de nya reglerna. Men det har varit en betydligt större ökning bland de äldre som har beviljats sjukersättning sedan äldrereglerna har trätt i kraft för personer med fysiskt krävande yrken än för personer med yrken som inte är fysiskt krävande.⁴⁶

I analysen konstaterar Försäkringskassan att de saknar uppgifter om yrkeskategori för cirka 35 procent av alla som har beviljats sjukersättning. Det som Försäkringskassan redovisar gäller därför bara de personer som har en registrerad yrkeskategori. Försäkringskassan utgår från det yrke som personen hade och som var registrerat vid datauttaget i mars 2023.

I våra intervjuer bekräftar försäkringsutredare att de ser en hel del ärenden som gäller personer med erfarenhet av typiskt sett fysiskt tunga arbeten, som undersköterskor och byggnadsarbetare. Andra försäkringsutredare beskriver att de ser en blandning av olika yrkesgrupper.

Det kan enligt vår mening vara svårt att definiera vad som bör räknas som fysiskt krävande yrken, och det finns olika sätt att kategorisera sådana yrken. Många europeiska länder har vissa möjligheter till tidig pensionering för arbetstagare i vissa påfrestande yrken, men i Sverige finns inga sådana regler i lagstiftningen.⁴⁷

Vad som definieras som fysiskt krävande yrken eller påfrestande arbetsuppgifter kan vara olika i olika länder och situationer. Försäkringskassan har i den ovan nämnda analysen kategoriserat följande yrkeskategorier i SCB:s yrkesregister som *ej fysiskt krävande*:

- chefsyrken
- yrken med krav på fördjupad högskolekompetens

⁴⁶ Försäkringskassan, *Analys av särskilda bestämmelser för äldre i förvärvsarbetande ålder för sjukpenning och sjukersättning*. Svar på regeringsuppdrag, 2023-05-31, s. 35–36.

⁴⁷ ISF, *Möjligheter till tidig pensionering – en analys av internationella erfarenheter*. Rapport 2021:7, s. 59–62.

- yrken med krav på högskolekompetens
- yrken inom administration och kundtjänst.

Sådana yrkeskategorier som i analysen är kategoriserade som *fysiskt krävande* är följande:

- serviceyrken
- försäljningsyrken detaljhandel m.m.
- omsorgsyrken
- andra bevaknings- och säkerhetsyrken
- yrke inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske
- yrken inom byggverksamhet
- yrken inom maskinell tillverkning
- yrke med krav på kortare utbildning eller introduktion.⁴⁸

Utifrån en sådan grov uppdelning är det svårt att avgöra sambandet mellan att ha ett fysiskt krävande yrke och att bli beviljad sjukersättning. Samtidigt är det inte meningsfullt att redovisa fördelningen på en mer detaljerad nivå, eftersom det rör sig om relativt få individer.

Försäkringskassan har i sin analys av de nya äldrereglerna även redovisat utvecklingen av antalet beviljade sjukersättningsärenden utifrån de största diagnosgrupperna. Den enskilda diagnosgrupp som är vanligast bland personer i åldern 60 år eller äldre med sjukersättning är psykiatriska diagnoser.⁴⁹ Men analysen visar att den största procentuella ökningen bland äldre som har beviljats sjukersättning sedan äldrereglerna trädde i kraft har varit för personer inom diagnosgruppen sjukdomar i rörelseorganen.⁵⁰

Ökningen av beviljade sjukersättningsärenden har alltså varit störst för personer med fysiskt krävande yrken och med sjukdomar i rörelseorganen. Det indikerar, enligt Försäkringskassan, att dessa

⁴⁸ Försäkringskassan, *Analys av särskilda bestämmelser för äldre i förvärvsarbete ålder för sjukpenning och sjukersättning*. Svar på regeringsuppdrag, 2023-05-31, s. 41–42.

⁴⁹ Försäkringskassans statistikdatabas, hämtad 2023-06-28.

⁵⁰ Försäkringskassan, *Analys av särskilda bestämmelser för äldre i förvärvsarbete ålder för sjukpenning och sjukersättning*. Svar på regeringsuppdrag, 2023-05-31, s. 34.

grupper har fått en ökad ekonomisk trygghet, vilket också har varit avsikten med lagändringarna.⁵¹

2.6 Handläggningstiderna har ökat och det finns många pågående ärenden

Handläggningstiden för sjukersättningsärenden har ökat. I april 2023 var den genomsnittliga handläggningstiden cirka 139 dagar.⁵² Den genomsnittliga handläggningstiden under perioden maj 2022 till april 2023 var 130 dagar. Motsvarande siffror för åren 2022 och 2021 var 117 respektive 85 dagar.

De försäkringsutredare som vi har intervjuat uppger att de generellt långa handläggningstiderna påverkas av att det finns många pågående ärenden, det vill säga ansökningar som har kommit in men där Försäkringskassan ännu inte har fattat ett beslut. De intervjuade säger också att handläggningstiderna har påverkats av att det har tagit tid att lära upp nya medarbetare inom förmänen, och även att det har tagit tid att sätta sig in i de nya äldrereglerna.

Både antalet pågående ansökningsärenden och antalet utbytesärenden har ökat tydligt bland de äldre efter att de nya reglerna infördes. Antalet pågående ansökningsärenden i denna grupp var 1 479 i augusti 2022 och 2 454 i april 2023. Antalet pågående utbytesärenden hade ökat från 604 till 1 217 under samma period.⁵³

Det kan finnas fler förklaringar till varför antalet pågående ärenden har ökat än att fler har ansökt om sjukersättning. Det kan till exempel påverkas av styrning och vilka prioriteringar som Försäkringskassan gör, när och hur ett utbytesärende inleds samt tiden det tar att utreda och fatta beslut.

⁵¹ Försäkringskassan, *Analys av särskilda bestämmelser för äldre i förvärvsarbetande ålder för sjukpenning och sjukersättning*. Svar på regeringsuppdrag, 2023-05-31, s. 37.

⁵² Försäkringskassans statistik, egen bearbetning.

⁵³ Försäkringskassans statistik, egen bearbetning.

3 Försäkringskassans arbete med att införa det nya regelverket

I det här kapitlet beskriver vi hur Försäkringskassan arbetat med att implementera de nya äldrereglerna.

Vår granskning visar att Försäkringskassan i princip bara hade sommaren 2022 på sig för att förbereda myndigheten på att handlägga sjukersättning till personer som hade åldern inne enligt de nya äldrereglerna. Försäkringskassans försäkringsutredare är de som i praktiken ska omsätta olika regelverk till verksamhet i Försäkringskassan. Vi redogör bland annat för de stöd- och utbildningsinsatser som försäkringsutredarna fick och hur samarbetet fungerade mellan olika funktioner. Vi beskriver också den stödstruktur som Försäkringskassan benämner eskaleringsordningen och en särskild förstärkningsinsats som myndigheten genomförde i samband med att äldrereglerna infördes.

3.1 Försäkringskassan arbetade med förberedelser och utbildningsinsatser för att implementera äldrereglerna

Försäkringskassan hade relativt kort tid på sig att införa de nya äldrereglerna. Myndigheten började planera en del utbildningar och informationsinsatser redan innan de nya reglerna hade börjat gälla. Lagändringarna beslutades i juni 2022 och trädde i kraft den 1 september samma år.

Försäkringskassan fick arbeta snabbt med att uppdatera styrande och stödjande dokument. Bland annat gjorde myndigheten en översyn av de delar av vägledningen för sjukersättning som påverkades av de nya reglerna. Vägledningen är ett stöddokument som i första hand riktar sig till den handläggande verksamheten på myndigheten.

Medarbetare på Försäkringskassan har i intervjuer berättat att myndigheten även uppdaterade information om de nya reglerna på webbsidan och anpassade information på ansökningsblanketter och i mallar som försäkringsutredarna använder i handläggningen.

Myndigheten ansåg också att den behövde rekrytera nya medarbetare till den handläggande verksamheten på grund av det förväntade inflödet av ärenden.⁵⁴

Under augusti 2022 gick Försäkringskassan ut med information till medarbetare och chefer inom sjukförsäkringen om att de nya äldrereglerna skulle införas.⁵⁵ De fortsatte med att utbilda och informera medarbetare som hanterar sjukersättning, så som försäkringsutredare, beslutsfattare och specialister, om hur de nya reglerna skulle tillämpas. Även omprövare och processförare behövde utbildning och information. Försäkringsutredare hade också möten med beslutsfattare och specialister för att diskutera tillämpningsfrågor i de fall där det var otydligt hur myndigheten skulle bedöma ärenden.

I utbildningen beskrev myndigheten bland annat det nya arbetsmarknadsbegrepp som numera i vissa fall gäller inom sjukersättning för äldre – förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. I materialet förklaras vad som ska prövas vid bedömningen. I något fall ger materialet exempel på vad som kan antas vara ett normalt förekommande arbete som den sökande har erfarenhet av och vad som kan tänkas vara ett annat lämpligt arbete som är tillgängligt för personen.⁵⁶ Myndigheten tog även fram stöddokument med frågor och svar (FAQ) för att ge handläggarna ett teoretiskt stöd i hur de ska gå till väga i handläggningen och när de bedömer om en person har rätt till sjukersättning.

Enligt våra intervjuer var försäkringsutredarna i början osäkra på hur de skulle göra de nya bedömningarna enligt de nya reglerna. De intervjuade berättar till exempel att det var ovant för dem att bedöma de försäkrades arbetsförmåga gentemot *förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden*. De är vana att göra bedömningar mot begreppet *förvärvsarbete på arbetsmarknaden*,

⁵⁴ Försäkringskassan, *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) samt Promemoria – Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga (S2021/05920 och S2021/07176)*. Remissvar FK 2021/014988 och FK 2021/017234, s. 14.

⁵⁵ Försäkringskassan, *September info medarbetare om lagändring sjukersättning 2022*. Powerpointpresentation; FAQ till medarbetare, 2022-08-25.

⁵⁶ Försäkringskassan, *Nyhetsutbildning äldre*. Powerpointpresentation.

som är det arbetsmarknadsbegrepp som annars används inom sjukersättningen. De konstaterar att det är svårt att veta vad normalt förekommande arbeten innefattar för arbetsuppgifter. De ger bland annat exempel på personer som arbetat som undersköterskor eller lärare. Vad dessa yrken innefattar för arbetsuppgifter kan variera mycket mellan olika arbetsplatser. En annan fråga som försäkringsutredarna i början tyckte var svår att hantera var om de skulle räkna med samtliga normalt förekommande arbeten som en person hade haft.

När äldrereglerna började gälla, och strax därefter, tyckte försäkringsutredarna inte att de hade tillräckligt tydligt stöd när det gällde hur de skulle göra sina bedömningar.

En intervjuad säger så här:

Det var inte så mycket information alls just innan september, utan det var mer att alla sa att vi får veta när reglerna träder i kraft och ni får ta upp frågor när ni har ärenden och lyfta dessa, främst med specialist. Så det var inte så mycket information innan, det var det inte.

Efter några månader med de nya reglerna kände sig de försäkringsutredare vi har intervjuat säkrare när det gällde hur de skulle göra sina bedömningar. De tycker också att stödet som finns nu fungerar bra. De intervjuade hänvisar i första hand till vägledningen för sjukersättning och till stöd från specialister när de berättar om det stöd som de får.

Däremot väntar försäkringsutredare och andra stödfunktioner fortfarande på att vissa tillämpningsfrågor ska prövas rättsligt. Ett exempel på en sådan fråga är vad som ska betraktas som tillräcklig erfarenhet av ett arbete för att äldrereglerna ska kunna tillämpas. Vi utreder denna fråga djupare i kapitel fyra.

3.2 Eskaleringsordningen löser olösta tillämpningsfrågor

På Försäkringskassans förmånsavdelningar finns en stödstruktur som innebär att medarbetare lyfter frågor uppåt i organisationen i flera led från utredarnivå till rättsavdelningen för att lösa olika frågor som rör hur de ska tillämpa regelverket för en förmån. På motsvarande sätt som att frågor lyfts uppåt i organisationen så går svaren tillbaka till

försäkringsutredarna, så att de får stöd i hur de ska göra sina bedömningar. Den här stödstrukturen kallar de vi har intervjuat för eskaleringsordningen.

I första hand tar försäkringsutredare hjälp av varandra vid olika handläggningsfrågor. Om de tycker att de behöver det så lyfter försäkringsutredarna frågor till beslutsfattare och vidare till specialister. Specialister från olika geografiska områden har ett forum där de sinsemellan kan diskutera särskilda frågor i handläggningen och kan vända sig till verksamhetsutvecklare för att få stöd och hjälp med bland annat tillämpningsfrågor.

Tidigare har verksamhetsutvecklarna vänt sig till rättsavdelningen för att få styrning i rättsliga frågor och för att få rättsligt stöd. Men numera finns det också en funktion med avdelningsjurister på förmånsavdelningarna som verksamhetsutvecklarna vänder sig till. Avdelningsjuristerna på den avdelning som utreder sjukersättningen kom på plats ungefär samtidigt som avdelningen började arbeta med att införa äldrereglerna. Avdelningsjuristerna ska ge rättsligt stöd till den handläggande verksamheten, medan rättsavdelningen ansvarar för den rättsliga styrningen. Det arbetet genomförs till stor del av rättsavdelningens rättsliga experter. Ansvarsfördelningen mellan avdelningsjuristerna och de rättsliga experterna har enligt de som vi har intervjuat ännu inte riktigt etablerat sig på alla avdelningar.

Försäkringskassan har ingen skriftlig kanal för att återföra svaren på de frågor som har diskuterats i olika forum inom den handläggande avdelningen till försäkringsutredarna. Det är bara rättsavdelningen som har mandat att skapa normer för hur myndigheten ska tillämpa regelverket. Andra delar av organisationen är därför försiktiga med att ge generella svar som kan uppfattas som normerande.

Rättsliga ställningstaganden är ett av Försäkringskassans styrdokument för att styra rättstillämpningen inom myndigheten. Syftet med de rättsliga ställningstagandena är att få till stånd en enhetlig rättstillämpning inom myndigheten. Försäkringskassan gör rättsliga ställningstaganden i principiella frågor när svar saknas i en rättsfråga. Det kan till exempel vara när ny eller ändrad lagstiftning ska introduceras eller när rättsläget är oklart. Rättsliga ställningstaganden är bindande för Försäkringskassans handläggning

av försäkringsärenden, men är inte bindande för utomstående, till exempel domstolar.⁵⁷

Några av de som vi intervjuat säger så här:

Och eftersom ny lagstiftning innebär att det inte finns någon praxis, då är det bara rättsavdelningen som kan styra oss rätt, som har mandat att bestämma vilken väg vi ska ta. Vi har till exempel behövt veta vilken lag som har företräde och vi behövde styrning där, eftersom det kan drabba den enskilde.

Frågor av övergripande karaktär kan också eskaleras till nationella chefsforum inom det aktuella verksamhetsområdet, och kan sedan spridas ut i de handläggande områdena.⁵⁸

När de nya reglerna inom sjukersättning för äldre infördes så fungerade stödstrukturen på det sätt som vi beskriver ovan. Men arbetet med att ge stöd åt den handläggande verksamheten verkar ha varit intensivt under en period. Enligt de som vi har intervjuat löste försäkringsutredarna själva många av de frågor som i början dök upp i handläggningen. Försäkringsutredarna hade flera sittningar med specialister för att lösa vissa av frågorna i handläggningen. Specialister och beslutsfattare hade i sin tur forum där de diskuterade hur frågorna som kom upp skulle hanteras utifrån lagstöd och andra styrande dokument.

När specialister tycker att de behöver kan de även använda sig av en fråga-svarfunktion som finns inom Försäkringskassan, som kallas ARS. Där kan de ställa frågor som rör specifika ärenden. Som regel besvaras frågorna av verksamhetsutvecklare och avdelningsjurister.

Verksamhetsutvecklare och avdelningsjurister följde, enligt de som vi har intervjuat, aktivt vilka frågor som lyftes bland specialisterna under den första tiden efter att äldrereglerna infördes. Anledningen var att bevaka vilka frågor som specialisterna inte hade lyckats lösa och som behövde förtydligas rättsligt. Om det behövs ett rättsligt ställningstagande hanteras det av rättsliga experter på rättsavdelningen och beslutas av rättschefen. Vid våra intervjuer har vi fått information om att rättsavdelningen för närvarande arbetar med två rättsliga ställningstaganden som rör sjukersättningens äldreregler.

⁵⁷ Försäkringskassan. *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, 2016:02, och *Riktlinjer (2011:22) för arbetet med rättsliga ställningstaganden (FKRS)*.

⁵⁸ E-post från Försäkringskassan den 1 juni 2023.

3.3 Förstärkningsinsatsen samlade ihop frågor från handläggningen

En särskild insats som Försäkringskassan genomförde för att hantera frågor som uppkom under den inledande fasen med de nya reglerna var den så kallade förstärkningsinsatsen. Den bestod av en grupp med specialister från Försäkringskassans olika geografiska områden, som träffades en gång per vecka under oktober 2022 till januari 2023, då insatsen avslutades.⁵⁹ Vid mötena lyftes och diskuterades tillämpningsfrågor där specialisterna bedömde att det fanns ett behov av förtydliganden. Frågorna kom från försäkringsutredare och beslutsfattare i de olika områdena. De försäkringsutredare som handlägger sjukersättningen handlägger bara denna förmån, och handlägger antingen ärenden som har inletts genom att någon har ansökt om sjukersättning eller ärenden som rör så kallade utbyten från sjukpenning till sjukersättning, eller båda typerna av ärenden. Flera frågor som diskuterades inom ramen för förstärkningsinsatsen handlade om det arbetsmarknadsbegrepp som var nytt för de försäkringsutredare som handlägger sjukersättningen.

En medarbetare som arbetade med förstärkningsinsatsen beskriver det så här:

Vi jobbade på hemmaplan med att fånga upp eventuella frågeställningar och samla ihop dem på lokal nivå för att lyfta det uppåt. Och då så var det en liten resa i hela hanteringen och gången kring de här frågorna. Först var det så att det skulle gå till cheferna som skulle lyfta det vidare till verksamhetsutvecklarna och avdelningsjurister om det behövdes. Sen skapades det i stället en liten grupp, en förstärkningsinsats (...) där vi bollade med varandra. Hur ska vi hantera den här frågan utifrån det lagstöd och andra styrande stöd i de dokument som vi har? Och sen så hade vi också i uppgift att eskalera de frågorna som vi inte kunde lösa på egen hand till verksamhetsutvecklare. Och sen fick vi återkoppling på det i början av året.

Försäkringsutredarna berättar i intervjuer att de hade flera sittningar med specialisterna för att få stöd i vissa bedömningsfrågor, och att det fanns forum där utredarna kunde ställa frågor till specialisterna. När försäkringsutredarna inte längre hade så stort behov av förtydliganden om tillämpningen hade de i stället sittningar när det behövdes.

⁵⁹ E-post från Försäkringskassan den 4 maj 2023.

Försäkringsutredare som vi har intervjuat tycker att det i början var svårt att få svar på vissa frågor som lyfts uppåt i organisationen och att det tog lång tid att få återkoppling. Men de beskriver att det fanns tillräckligt stöd på plats efter några månader.

4 Det finns utmaningar i tillämpningen av äldrereglerna

I det här kapitlet redogör vi mer ingående för det nya regelverk för sjukersättning som riktar sig till äldre i förvärvsarbetande ålder. Vi beskriver vad intervjuade försäkringsutredare säger är utmaningar med det nya regelverket. Det kan till exempel vara svårt att avgöra om det eller de arbeten som en person har haft är förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Det kan också gälla hur gränsen ska dras mellan vad som är ett anpassat arbete och vad som inte är det. Andra utmaningar är hur lång tid en person egentligen behöver ha haft ett arbete för att Försäkringskassan ska kunna anse att hen har erfarenhet av det. Ett område som kan innehålla utmaningar är personer som har arbetat i andra länder än Sverige. Vad som då menas med arbete som en person har erfarenhet av och hur den bedömningen ska göras har väckt visst huvudbry bland försäkringsutredarna.

Flera av våra intervjupersoner säger att det kan vara svårt att veta vad ett yrke normalt innehåller för arbetsuppgifter. Det är också svårt att veta om det som de ska bedöma arbetsförmågan emot är de arbetsuppgifter som personen har utfört, eller om bedömningen ska göras mot arbetsuppgifter som ett visst yrke typiskt sett innehåller.

Alla som har slitit ut sig i arbetet omfattas inte av de nya äldrereglerna. Om en person bara har erfarenhet av anpassade arbeten eller subventionerade anställningar under de senaste femton åren kan personen inte få sjukersättning med stöd av de nya äldrereglerna.

Vi konstaterar även att vissa äldreärenden kan vara besvärligare att utreda än andra ärenden om sjukersättning. Det är ibland svårt att utreda hur en persons arbetsförhållanden har sett ut femton år tillbaka i tiden. Men vissa ärenden som omfattas av äldrereglerna är snarare

enklare att utreda, eftersom Försäkringskassan bara bedömer arbetsförmågan i förhållande till arbeten som en person har erfarenhet av.

Det har efter hand blivit tydligare för försäkringsutredarna hur bedömningarna ska göras, men det finns fortfarande frågor inom tillämpningen som de behöver stöd i.

4.1 Det kan vara svårt att bedöma arbete och erfarenhet

Både lagtext och förarbeten om äldrereglerna lämnar ett bedömningsutrymme för Försäkringskassan. Försäkringskassan måste bedöma varje ärende individuellt och utreda så mycket som krävs för att ta ställning till rätten till ersättning på ett väl avvägt sätt. Men vi bedömer att lagtexten och förarbetena inte ger några tydliga riktlinjer för hur bedömningen ska göras när det gäller en persons erfarenhet av arbeten och andra förhållanden som påverkar rätten till sjukersättning.

För den grupp av personer som omfattas av de nya äldrereglerna inom sjukersättningen tillämpar Försäkringskassan ett annat arbetsmarknadsbegrepp än det som annars gäller inom förmånen. Enligt de vanliga reglerna för sjukersättning ska Försäkringskassan bedöma arbetsförmågans nedsättning genom att ta hänsyn till personens förmåga att försörja sig själv genom *förvärvsarbete på arbetsmarknaden*.

För att de särskilda reglerna för äldre ska bli tillämpliga krävs både att personen når upp till ålderskravet och att hen har erfarenhet av sådant *förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden* under den senaste femtonårsperioden. Försäkringskassan bedömer då, enligt de nya reglerna, arbetsförmågan i förhållande till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som personen har erfarenhet av under denna period, eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för hen. Ett sådant lämpligt arbete kan exempelvis vara en subventionerad anställning som personen faktiskt har erbjudits.⁶⁰

Det framgår av praxis vad som menas med förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Enligt vägledande

⁶⁰ Prop. 2021/22:220, *Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder*, s. 11–12.

domstolsavgöranden är det vanliga arbeten som en person trots sin sjukdom kan utföra med ringa eller inga krav på anpassning med hänsyn till hens medicinska besvär. Anställningar som på något sätt subventioneras av det allmänna ingår inte i begreppet normalt förekommande arbete.⁶¹

Men trots att praxis ger ledning om vad begreppet normalt förekommande arbete betyder så är det ändå inte tydligt vad Försäkringskassan ska ta hänsyn till i tillämpningen av äldrereglerna. Det gäller till exempel frågor om arbetets innehåll eller vad som ska räknas som erfarenhet av ett arbete.

4.1.1 Erfarenhet av ett normalt förekommande arbete krävs för att äldrereglerna ska kunna tillämpas

För personer som inte har erfarenhet av ett förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden under de senaste femton åren gäller inte äldrereglerna. Det kan vara så att de inte har arbetat alls, eller att de bara har arbetat med något särskilt anpassat eller subventionerat arbete. Två exempel är arbete i form av lönebidragsanställning eller arbete på Samhall. Då tillämpar Försäkringskassan i stället de regler som annars gäller inom sjukersättningen.

De regler som normalt gäller inom sjukersättningen innebär att Försäkringskassan bedömer om personen har arbetsförmåga i *förvärvsarbete på arbetsmarknaden*, vilket är ett vidare begrepp än *förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden*, och som även omfattar anpassade arbeten och subventionerade anställningar.⁶² Detta innebär att om personen har förmåga att utföra *något* slags förvärvsarbete, även om det är ett väl anpassat arbete på exempelvis Samhall, så kan hen inte få hel sjukersättning. Samhall AB är ett statligt ägt bolag där personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga kan få arbete.

Genom äldrereglerna har de försäkringsutredare som utreder sjukersättningsärenden fått ytterligare ett arbetsmarknadsbegrepp att förhålla sig till. Våra intervjuer visar att begreppet förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden är en

⁶¹ Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) avgörande RÅ 2008 ref. 15. Jämför också HFD 2018 ref. 51 I-II.

⁶² HFD 2011 ref. 63 I-III och HFD 2019 ref. 48.

bedömningsgrund som de som handlägger sjukersättningsärenden på Försäkringskassan inte annars använder. I normalfallet verkar de inte ha några större svårigheter att förhålla sig till det arbetsmarknadsbegreppet. Det har använts inom sjukpenningen och har, som vi beskriver ovan, definierats relativt väl i praxis.

4.1.2 Arbetsförmågan ska bedömas i förhållande till tidigare arbeten

Äldrereglerna är alltså tillämpliga om personen har åldern inne och har erfarenhet av förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden under den senaste femtonårsperioden. Försäkringskassan ska då bedöma om arbetsförmågan är nedsatt i förhållande till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som personen har erfarenhet av under den senaste femtonårsperioden. Men det framgår inte klart i lagtexten och förarbetena vad som menas med *förvärvsarbete* som personen har erfarenhet av och hur Försäkringskassan ska göra bedömningen.

Flera av våra intervjupersoner säger att det kan vara svårt att veta vad ett yrke normalt innehåller för arbetsuppgifter. Det är också svårt att veta om det som de ska bedöma arbetsförmågan emot är de arbetsuppgifter som personen har utfört, eller om bedömningen ska göras mot arbetsuppgifter som ett visst yrke typiskt sett innehåller.

Att utreda om det är ett normalt förekommande arbete eller inte, det tror jag ändå att vi lyckas med hyfsat bra och har ganska bra koll på. Men sen exakt vad som är normalt förekommande arbeten inom undersköterskeyrket till exempel. Där brottas vi en del med det. Man kan göra väldigt mycket olika saker som undersköterska.

En av dem som vi har intervjuat efterlyser ett kunskapsstöd av den typ som finns för förmånen sjukpenning och som är utarbetat i samråd med Arbetsförmedlingen. Den intervjuade personen anser att ett sådant formaliserat material skulle motverka godtyckliga bedömningar genom att ge stöd i frågor om vilka psykiska och fysiska krav som ställs inom olika yrken.

4.1.3 Försäkringskassan prövar arbetsförmågan mot personens specifika arbetsuppgifter

Varken förarbeten eller Försäkringskassans vägledning ger försäkringsutredarna något stöd i hur de ska bedöma innehållet i olika arbeten. Våra intervjuer visar att en fråga som kommer upp i Försäkringskassans handläggning är om de ska jämföra med de olika arbetsuppgifter som typiskt sett ingår i en yrkesroll, eller vad den aktuella personen har gjort inom ramen för just sitt arbete.

De intervjuade säger att det kan vara svårt att veta vad erfarenhet av ett arbete omfattar. Det är särskilt så i de fall då personen visserligen har erfarenhet av ett visst yrke, men har arbetat inom ett nischat område, eller utifrån speciella förutsättningar. Ett exempel på sådana speciella förutsättningar som de vi har talat med lyfter fram är att en person kan ha arbetat med tyngre arbetsuppgifter än vad som är normalt inom hens yrke. Ett annat exempel är att personen har haft en ovanligt bullrig arbetsmiljö som skulle kunna undvikas om hen skulle arbeta med samma yrke på en annan arbetsplats.

En de intervjuade nämner som exempel en träslöjds lärare och beskriver att Försäkringskassan inte kan utgå från att alla lärare gör samma sak och att det inte är yrket i sig utan arbetsuppgifterna som försäkringsutredaren ska sätta personens arbetsförmåga i relation till. Men även träslöjds läraren kan ha haft till exempel administrativa arbetsuppgifter. Intervjupersonen förklarar att hen, efter att först ha bedömt om det handlar om ett normalt förekommande arbete, behöver titta på hur en arbetsdag för den aktuella läraren har sett ut. Utifrån det bedömer försäkringsutredaren sedan personens förmåga att utföra det arbetet.

Enligt den information som vi har fått genom våra intervjuer har den handläggande verksamheten på Försäkringskassan landat i en gemensam hållning i frågan. Det som de ska bedöma är, enligt intervjuerna, om personen skulle kunna utföra det arbete som hen tidigare haft, utifrån hur arbetets innehåll såg ut för hen.

Detta bekräftas av ett svar som finns i den fråga-svarfunktion som Försäkringskassan har, så kallade ARS-frågor. Det är normalt specialister som ställer frågor och verksamhetsutvecklare som besvarar dem. Alla på myndigheten kan sedan ta del av frågorna

och svaren. Ett exempel i ett ARS-svar gäller en person som är undersköterska:⁶³

Att arbeta på akutmottagningen som undersköterska eller att arbeta som undersköterska på ett äldreboende ser förmodligen helt olika ut [...]. [...] om personen har erfarenhet av ett arbete på äldreboende är det ett sådant arbete vi gör bedömningen mot. Om personen har erfarenhet av ett arbete på vårdcentral gör vi bedömningen mot det arbetet.

Ett annat exempel i samma svar gäller en montör:

[...] Klarar personen att utföra ett arbete som är normalt förekommande, utan specifika krav på anpassning, och som hen har erfarenhet av under de senaste 15 åren? Det borde inte handla om att bedöma mot yrket montör i allmänhet utan mot arbetet som montör som den försäkrade har erfarenhet av.

Den som har besvarat frågorna poängterar att svaret inte är normerande utan ska ses som ett bollplank i diskussionen.

4.1.4 Det är inte tydligt vad lagen menar med erfarenhet

Det kan alltså vara svårt att bedöma vad Försäkringskassan ska ta hänsyn till när det gäller arbeten som en person har haft de senaste femton åren. En annan fråga som inte får något uttömmande svar i förarbetena till de nya bestämmelserna om sjukersättning till äldre är vad personen ska ha gjort för att Försäkringskassan ska anse att hen har sådan *erfarenhet* av ett förvärvsarbete att äldrereglerna blir tillämpliga.

Det är oklart vad som ger erfarenhet och vilken omfattning, hur lång erfarenheten ska vara och när den ska ha skaffats

Frågorna som gäller erfarenhet av ett förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden handlar om flera olika saker. Bland annat handlar det om *hur länge* en person ska ha haft ett visst arbete, och i vilken *omfattning* hen ska ha arbetat, för att anses ha fått erfarenhet av det. Det handlar också om *vad* det innebär att ha erfarenhet, till exempel om en person behöver ha lärt sig arbetet för

⁶³ Försäkringskassan, ARS-fråga med ärendenummer VÄ00217046, 2023-03-17.

att anses ha tillräcklig erfarenhet för att äldrereglerna ska gälla. Slutligen handlar det om ifall det har betydelse *när* under femtonårsperioden som personen har skaffat sig erfarenheten. Förutsättningen är förstås att erfarenheten gäller ett arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Enligt förarbetena omfattar äldrereglerna även en arbetslös person, om hen har arbetat i ett normalt förekommande arbete *någon gång* under den senaste femtonårsperioden.⁶⁴ Men frågan om personen har skaffat sig erfarenhet uppkommer när hen visserligen har en anställning, men har varit sjukskriven under lång tid. Regeringen har uttalat att det inte är lämpligt att precisera hur lång tid ett arbete ska ha pågått för att en person ska anses ha erfarenhet av det, utan att frågan måste bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.⁶⁵

Försäkringskassan ska enligt förarbetena räkna med både heltidsarbete och deltidsarbete som personen har haft under de senaste femton åren. Men det framgår inte om det innebär att Försäkringskassan ska beakta arbete som personen har utfört i mycket ringa omfattning, till exempel i form av ett sporadiskt extraarbete, på samma sätt som en heltidsanställning.⁶⁶

Förbetena tar inte heller upp frågan om Försäkringskassan bör beakta *när* under femtonårsperioden personen har arbetat aktivt. Det är inte klart om den erfarenhet som en person har av ett arbete får mindre betydelse om den ligger långt tillbaka i tiden än om den ligger nära prövningen av rätten till sjukersättning.

Det saknas ännu domstolsavgöranden i högre instans, men allmänna ombudet driver frågor

Det finns ännu inte några vägledande domstolsavgöranden från högre instans som gäller frågan om vad som ska räknas som erfarenhet och hur lång erfarenhet som är tillräcklig för att äldrereglerna ska kunna tillämpas, men det finns avgöranden från förvaltningsrätt.

⁶⁴ Proposition 2021/22:220, *Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder*, s. 11.

⁶⁵ Prop. 2021/22:220, s. 11.

⁶⁶ Prop. 2021/22:220, s. 14.

Allmänna ombudet för socialförsäkringen driver mål för att få fram vägledande avgöranden. I ett mål som har lett fram till en dom i förvaltningsrätt redogör domstolen för vad allmänna ombudet anför:⁶⁷

Avsaknaden av mer precisa förarbetsuttalanden kring hur länge en försäkrad ska ha arbetat i ett yrke leder till ett behov av vägledning i hur bedömningen ska göras i det enskilda fallet. Är det tillräckligt med en arbetsperiod om tolv månader som ligger 14 år tillbaka i tiden? Kan enbart ett par månaders arbete under femtonårsperioden räcka för att en försäkrad ska kvalificera sig för en tillämpning av den nya bestämmelsen i 33 kap. 10 a § socialförsäkringsbalken (SFB)? Den nya regleringen ger upphov till frågor som visar på att avsaknaden av vägledning kan leda till att tillämpningen både blir mer generös eller mer restriktiv än vad som varit lagstiftarens intention.

Den person som målet gäller hade haft ett normalt förekommande arbete innan hen blev sjukskriven, men blev under sjukskrivningsperioden uppsagd från sitt arbete och var därefter arbetslös. Personen hade därefter också arbetstränat och haft en lönebidragsanställning. Varken arbetsträning eller lönebidragsanställning kan enligt lagstiftaren jämföras med normalt förekommande arbete. Personen hade därför under de senaste åtta åren av femtonårsperioden inte haft ett sådant arbete som medför att äldrereglerna ska tillämpas. Men förvaltningsrätten konstaterade att personen hade flera års erfarenhet av ett normalt förekommande arbete i en omfattning av mer än halvtid under nästan hälften av den femtonårsperiod som var aktuell. Förvaltningsrätten ansåg att personen därför hade en sådan erfarenhet som motiverar att rätten till sjukersättning ska prövas i förhållande till det arbete hen hade före sin sjukskrivning.

I det nämnda målet yttrade sig Försäkringskassan och uttalade att myndighetens uppfattning är att det inte är möjligt att fastslå någon nedre gräns för hur länge ett arbete ska ha pågått för att en person ska anses ha erfarenhet av det. Men Försäkringskassan anser att det bör finnas utrymme för att bedöma att en person inte har erfarenhet av ett arbete, till exempel när personen knappt kan sägas ha utövat arbetet.

Allmänna ombudet har överklagat förvaltningsrättens dom och kammarrätten har meddelat prövningstillstånd.

I en annan dom från förvaltningsrätt i ett mål som allmänna ombudet driver resonerade rätten om innebörden av begreppet erfarenhet och

⁶⁷ Förvaltningsrätten i Linköping, dom den 8 februari 2023 i mål 9139–22.

menade att det krävs att en person faktiskt har utfört arbete i någon omfattning för att bestämmelsen i 33 kap. 10 a § SFB ska kunna tillämpas. Rätten menade att det är den normalspråkliga innebörden av ordet erfarenhet som bör användas, det vill säga att ha (långvarigt) utövande av någon verksamhet bakom sig och kunna utnyttja detta. Rätten ansåg även att det är rimligt att beakta vid vilken tidpunkt under femtonårsperioden som arbetet har utförts, alltså att ju mindre erfarenhet en person har desto närmare tidpunkten för ansökan om sjukersättning bör erfarenheten ha förvärvats. Det finns enligt rätten även skäl att ta hänsyn till orsaken till att personen inte förvärvat mer omfattande erfarenhet av arbete, till exempel om det beror på sjukdom eller andra orsaker. Också i detta mål hade personen arbetat i flera år under femtonårsperioden. Eftersom det inte hade kommit fram några uppgifter som tyder på att personen under den tid som hen faktiskt varit i arbete inte hade förvärvat sådan erfarenhet som kunde förväntas, gjorde rätten sin prövning i förhållande till det arbete som personen haft.⁶⁸ Allmänna ombudet har överklagat även denna dom.

Det vanligaste är att personer har lång erfarenhet, men det finns ingen nedre gräns för hur kort erfarenhet som är tillräcklig

En försäkringsutredare som vi har intervjuat berättar att de i hens grupp har diskuterat att de skulle kunna bedöma att en person har erfarenhet av ett arbete om personen har lärt sig arbetet, förstår vad det innebär och kan utföra det. Det skulle då kunna vara olika vilken erfarenhet som krävs, beroende på hur avancerat arbetet är. En intervjuperson resonerar om att ett par dagar förmodligen skulle ses som för kort tid för att räknas som erfarenhet, medan hen nog skulle tycka att sex månader ger en viss erfarenhet. Men de försäkringsutredare som vi har talat med är överens om att det är ovanligt att frågan ställs på sin spets. Av intervjuerna framgår att vissa försäkringsutredare ännu inte har utrett något ärende där personen det gäller har haft en tidsmässigt mycket begränsad erfarenhet av ett arbete.

Vårt intryck är att de svårigheter som finns att bedöma hur lång tid som är tillräcklig för att det ska räknas som att en person har erfarenhet av ett arbete inte handlar om de ärenden där personen trots allt har en flerårig erfarenhet av ett visst arbete, som i de ovan

⁶⁸ Förvaltningsrätten i Malmö, dom den 16 augusti 2023 i mål 14175–22.

nämnda förvaltningsrättsmålen. Försäkringsutredare som vi har intervjuat berättar att även i det utbildningsmaterial som de fått ta del av gäller exemplen några månaders arbete. De nämner att de gränsfall som de stöter på i ärenden snarare handlar om att personen som har ansökt om sjukersättning endast har arbetat ett par veckor eller en sommar. Även i sådana fall beskriver intervjupersoner att Försäkringskassan har bedömt att personen har tillräcklig erfarenhet av ett normalt förekommande arbete, och att de därför har tillämpat äldrereglerna. Men vi vet inte hur vanligt det är att försäkringsutredarna behöver göra överväganden om så kort erfarenhet som några veckor.

För någon som endast har kort erfarenhet av ett enda arbete inom femtonårsperioden är det normalt en fördel om Försäkringskassan bedömer att det räcker som erfarenhet av ett arbete. Det betyder att prövningen görs enligt äldrereglerna, vilket i många fall gör det lättare att få sjukersättning.

Men för oss framstår det inte som klart om Försäkringskassan skulle räkna med en tidsmässigt mycket kort erfarenhet av ett normalt förekommande arbete även för personer som också har erfarenhet av andra arbeten. I sådana fall skulle det kunna vara till nackdel för en person att Försäkringskassan bedömer hans arbetsförmåga mot flera typer av arbeten. En av dem som vi har intervjuat säger att erfarenheten utreds på samma sätt oavsett om det är ett enskilt arbete som ska bedömas eller om erfarenheten gäller flera arbeten. En annan intervjuperson beskriver att hen inte skulle lägga tid på att utreda innehållet i ett kortvarigt arbete som har stora likheter med ett arbete som personen i ärendet har längre erfarenhet av. Men ett kortvarigt arbete som ställer vitt skilda krav i förhållande till ett annat av personens arbeten skulle intervjupersonen utreda i samma utsträckning, oavsett hur många arbeten som personen har haft.

Det har ännu gått relativt kort tid sedan äldrereglerna började gälla. Våra intervjuer visar att många försäkringsutredare inte har utrett så många ärenden där frågor om erfarenhetens längd har ställts på sin spets. Deras berättelser visar snarare att det vanliga i ärenden om sjukersättning till äldre trots allt är att de personer som ärendena gäller har arbetat länge i sitt yrke.

4.1.5 Erfarenhet från arbete i annat land

Varken förarbetena till de nya äldrereglerna eller Försäkringskassans vägledning om sjukersättning beskriver hur Försäkringskassans medarbetare ska bedöma arbetserfarenhet som personer har från andra länder än Sverige. Denna fråga berörs inte heller av den statliga utredning som haft i uppdrag att se över sjukersättning, aktivitetsersättning och socialförsäkringsbalkens förmåner vid rehabilitering.⁶⁹

De som vi har intervjuat beskriver att de bedömer att erfarenhet av arbete utomlands ska räknas med om arbetet går att jämföra med ett arbete som är normalt förekommande på vår nationella arbetsmarknad. De säger också att det skulle kunna finnas yrken som inte är kompatibla med den svenska arbetsmarknaden.

De intervjuade konstaterar att det inte går att hämta uppgifter om en persons sjukpenninggrundande eller pensionsgrundande inkomster när personen bara har arbetat utanför Sverige. De berättar bland annat följande om hur de går till väga när de utreder ansökningar om sjukersättning för personer som inte har arbetat i Sverige, men i ett annat land:

Ja, som vi har nämnt tidigare så är utgångspunkten att vi ska lita på personerna vi pratar med. Att de lämnar uppgifterna på heder och samvete, om man ska använda det uttrycket. Så vi utgår ju från det de säger. Säger de att de har jobbat utomlands som undersköterska eller lärare, så utgår vi ifrån det. Det är klart, det försvårar ju givetvis. Det finns troligtvis inga handlingar som kan visa detta, men vi ska lita på det de säger.

Det är Försäkringskassan som har det yttersta ansvaret för att det i ärendet finns det underlag som behövs för att kunna fatta beslut. Försäkringskassan har skyldighet att utreda ärenden i den omfattning som deras beskaffenhet kräver.⁷⁰ När det gäller personer som har arbetat i andra länder än Sverige kan det vara svårt för myndigheten att kontakta arbetsgivare eller andra som kan styrka en persons uppgifter.

⁶⁹ SOU 2021:69, *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet*.

⁷⁰ 110 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB). Se även Försäkringskassan, *Sjukersättning*. Vägledning 2013:1, version 11, s. 71–74.

Förarbetena tar alltså inte upp frågan om Försäkringskassan ska räkna med erfarenhet av arbete som en person har skaffat sig i ett annat land eller inte. Men våra intervjuer visar att Försäkringskassan inte gör någon skillnad på arbeten i Sverige eller utomlands. Det som avgör är om de bedömer att arbetet motsvarar ett arbete som är normalt förekommande i Sverige. De eventuella problem som finns har snarare att göra med att utreda eller kontrollera hur något förhåller sig när den enskilda personens egna uppgifter inte räcker till. Vi har inte fått signaler om att det i praktiken skulle vara något stort problem.

4.1.6 De nya reglerna gäller inte alla äldre som fått en nedsatt arbetsförmåga

En person som uppfyller ålderskriteriet och som har erfarenhet av förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden de senaste femton åren omfattas alltså av äldrereglerna vid prövning av rätten till sjukersättning. Det gäller även den som vid prövningen är arbetslös eller arbetar vid till exempel Samhall eller i någon annan typ av anpassat eller subventionerat arbete. Men den som under femtonårsperioden inte har arbetat alls, eller som under samma period *bara* har erfarenhet av sådana anpassade arbeten eller subventionerade anställningar, kan inte få sjukersättning med stöd av de nya äldrereglerna. Det beror på att sådana subventionerade anställningar inte ingår i begreppet *förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden*.⁷¹ Dessa personer kan däremot ha rätt till sjukersättning enligt de vanliga sjukersättningsreglerna om de uppfyller de striktare krav som ställs där.

Äldrereglerna i sjukersättningen blir alltså inte tillämpliga för den som under den senaste femtonårsperioden bara har arbetat på Samhall eller haft andra särskilt anpassade arbeten eller subventionerade anställningar. Att äldrereglerna inte blir tillämpliga innebär i sin tur, enligt de vanliga sjukersättningsreglerna, att personens arbetsförmåga prövas mot hela arbetsmarknaden och inte bara mot sådana arbeten som hen har erfarenhet av. Finns det *något* arbete som personen kan utföra så har personen alltså inte rätt till sjukersättning. Det gäller även om personen bara har arbetsförmåga i ett särskilt anpassat eller subventionerat arbete. Men om Försäkringskassan bedömer att

⁷¹ Prop. 2021/22:220, s. 11.

personen inte kan utföra något förvärvsarbete alls kan hen beviljas sjukersättning med stöd av de vanliga reglerna.

Försäkringskassan påtalade i sitt remissvar om att införa äldreregler i sjukersättningen att förslaget skulle få konsekvenser för försäkrade som har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Försäkringskassan konstaterade då att reglerna inte skulle omfatta personer som bara har haft skyddade arbeten eller som har varit långtidsarbetslösa, eftersom de inte uppfyller kravet på att de senaste femton åren ha erfarenhet av förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.⁷²

Arbetsförmedlingen anger att personer med funktionsnedsättning eller sjukdom kan få stöd för att kunna arbeta, trots att de kan ha vissa svårigheter. Jobbet kan till exempel anpassas på så sätt att arbetstempot är lägre eller genom att personen får arbetsuppgifter som passar just den individen. Det är Arbetsförmedlingen som bedömer om en person ska erbjudas en anställning på Samhall.⁷³ Inom Samhall kan medarbetarna exempelvis arbeta med lokalvård, inom industrin eller på tvätterier. De försäkringsutredare som vi har intervjuat reflekterar kring att äldrereglerna inte gäller för personer som har eller har haft ett tungt jobb på Samhall och som inte har erfarenhet av något normalt förekommande arbete. En försäkringsutredare säger följande:

Ja, vi har funderat mycket på ... Nu är jag inne på Samhall till exempel. Alltså, de omfattas ju inte, men var det lagstiftarens mening att det skulle bli svårare för dem än för någon som inte har jobbat på Samhall? Det har vi ju pratat om jättemycket, för även om du jobbar på Samhall så kan du ha ett ... Säg att du är trappstädare på Samhall, det är ju ett jättetungt jobb. Och då skulle en person med liknande besvär som har gjort samma sak fast inte på Samhall få [sjukersättning], men en som ...

De som jobbar med tvätt till exempel på Samhall har ju jättetunga jobb, för de samlar stora tvättsäckar från äldreboenden och så där. Och då ska inte de omfattas. Och då tänkte vi så här, det kan ju inte vara lagstiftarnas mening. Så det tycker jag har varit krångligt faktiskt.

För att få arbete på Samhall krävs att arbetsförmågan är nedsatt i en sådan omfattning att personen inte kan få ett arbete på den reguljära

⁷² Försäkringskassan, *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) samt Promemoria – Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga (S2021/05920 och S2021/07176)*. Remissvar FK 2021/014988 och FK 2021/017234, s. 13.

⁷³ Arbetsförmedlingens webbplats: www.arbetsformedlingen.se, hämtat den 30 augusti 2023.

arbetsmarknaden. Ett sådant arbete hos Samhall brukar kallas *skyddat arbete*.⁷⁴ Samhall har ett samhällsuppdrag och är delvis statligt finansierat, men bolaget är också affärsdrivande. Det innebär att bolaget ska producera varor och tjänster som marknaden efterfrågar och att bolaget konkurrerar med andra bolag.⁷⁵ Av Samhalls årsredovisning framgår att nästan sex av tio anställda inom skyddat arbete är över 50 år. Detta innebär att de medarbetare med skyddat arbete som är över 50 år är fler än 11 000 personer.⁷⁶ Att arbeta som lokalvårdare är ett förhållandevis vanligt arbete inom bolaget. Ungefär hälften av bolagets nettoomsättning kommer från lokalvård. Det förekommer beordrad övertid och att de anställda får arbeta på kvällar och helger för att hinna med. Riksrevisionen fann vid en granskning av bolaget att de arbeten som erbjuds till anställda med funktionsnedsättning inte i tillräcklig utsträckning är anpassade utifrån personernas behov.⁷⁷

4.1.7 Försäkringskassan kommer att klargöra vad "annat lämpligt arbete" innebär

Äldrereglerna i sjukersättningen gäller för en person som uppfyller ålderskriteriet och som har erfarenhet av förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden under de senaste femton åren. I sådana fall ska personens arbetsförmåga prövas i förhållande till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som den enskilde har erfarenhet av under femtonårsperioden. Men om det finns något *annat lämpligt arbete som är tillgängligt* för personen så ska arbetsförmågan prövas mot det arbetet när äldrereglerna tillämpas.⁷⁸ Det innebär att även om personen har erfarenhet av ett normalt förekommande arbete och har en nedsatt arbetsförmåga vid en prövning mot det arbetet, så får hen inte sjukersättning om det finns ett annat lämpligt arbete tillgängligt. I viss utsträckning är det då en bedömningsfråga vad som är ett lämpligt arbete, och vad som krävs för att det ska anses vara tillgängligt.

⁷⁴ 37–38 §§ förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁷⁵ Samhalls bolagsordning, 3 §.

⁷⁶ Samhall, *Samhalls års- och hållbarhetsredovisning 2022*, s. 43.

⁷⁷ Riksrevisionen, *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*, RiR 2023:14, s. 26, 29, 38, 46 och 62.

⁷⁸ 33 kap. 10 a § första stycket 2 SFB.

Med annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade menar regeringen, enligt förarbetena till de nya reglerna, bland annat olika typer av subventionerade anställningar. Det är exempelvis anställningar med lönebidrag, arbeten på Samhall eller andra skyddade eller särskilt anpassade arbeten.⁷⁹

Regeringen framhåller i propositionen till lagändringen att för den som omfattas av förslaget ska arbetsförmågan i sådana arbeten som inte är normalt förekommande på arbetsmarknaden endast räknas om personen faktiskt har ett sådant arbete tillgängligt. Regeringen ger som exempel en person som har tre år kvar tills hen kan ta ut ålderspension, har erfarenhet av ett normalt förekommande arbete under den senaste femtonårsperioden men som har en anställning vid Samhall. I sådana fall ska personens arbetsförmåga bedömas i förhållande till anställningen vid Samhall. För att något annat lämpligt arbete ska kunna räknas som tillgängligt ska den försäkrade faktiskt ha erbjudits ett sådant arbete.⁸⁰

Försäkringskassan skriver i sin vägledning om sjukersättning att vid bedömningen av om ett arbete är tillgängligt för personen ska Försäkringskassan både väga in om den försäkrade redan har ett sådant arbete och om det finns ett konkret erbjudande om lämpligt arbete.⁸¹

En tjänsteperson på rättsavdelningen beskriver att rättsavdelningen har fått en fråga om vad som ska räknas som annat lämpligt arbete enligt äldrereglerna. Frågan gäller om även normalt förekommande arbeten som personen inte har erfarenhet av ska ingå i vad som innefattas i *annat lämpligt arbete som är tillgängligt* för hen, eller om det bara innefattar sådana anpassade och skyddade anställningar som propositionen lyfter som exempel.

Försäkringskassan planerar att ta fram ett rättsligt ställningstagande som rör detta. Men frågan har enligt våra intervjuer inte högsta prioritet, eftersom Försäkringskassan inte bedömer att den är något som i praktiken vållar stora bekymmer i tillämpningen.

⁷⁹ Prop. 2021/22:220, s. 11.

⁸⁰ Prop. 2021/22:220, s. 11–12.

⁸¹ Försäkringskassan, *Sjukersättning*. Vägledning 2013:1, version 11, s. 46.

4.2 Vissa äldreärenden kräver mer utredning än andra ärenden om sjukersättning

Enligt Försäkringskassans vägledning om sjukersättning skiljer sig utredningsmetoden för ärenden enligt äldrereglerna inte från att utreda andra ärenden om sjukersättning. Men försäkringsutredaren kan behöva fler uppgifter för att utreda äldre personers rätt till ersättning. För att kunna bedöma arbetsförmågan behöver utredaren, förutom de uppgifter som alltid behövs om personens sjukdom, aktivitetsbegränsning med mera, även utreda vilka arbeten som personen har haft under de senaste femton åren.⁸²

Men vissa försäkringsutredare beskriver att en del ärenden där äldrereglerna gäller kräver mindre utredning än andra sjukersättningsärenden.

4.2.1 Personens arbetserfarenhet kan avgöra hur mycket Försäkringskassan behöver utreda

De personer som vi har intervjuat bedömer att vissa äldreärenden är besvärligare att utreda än andra ärenden om sjukersättning. Det beror på att det kan behövas fler uppgifter om tidigare erfarenhet av arbete. En person uttrycker det så här:

Så ska det ställas vissa specifika frågor om arbete och vilka arbeten du har haft de senaste femton åren. Så på det sättet är det ju mer krävande. Du kanske måste ställa fler kompletterande frågor och mer djupgående frågor. Hur såg din anställning ut? Vad gjorde du på den? Hur såg arbetsuppgifterna ut? Var det en lönebidragsanställning eller var det vanlig anställning? och så vidare.

Men de intervjuade påtalar också att vissa ärenden som omfattas av äldrereglerna snarare är enklare att utreda. Det följer av att Försäkringskassan bara behöver bedöma arbetsförmågans nedsättning gentemot arbeten som personen faktiskt har erfarenhet av och inte mot en större arbetsmarknad. Det kan till exempel gälla personer med stora fysiska besvär som arbetar med ett tungt arbete och där det är tydligt att de aldrig kommer att kunna gå tillbaka till det arbetet.

⁸² Försäkringskassan, *Sjukersättning*. Vägledning 2013:1, version 11, s. 79–80.

En av de intervjuade tar också upp ett exempel med en person som har ett kognitivt krävande arbete och som av medicinska skäl inte längre klarar av det arbetet. Om personen under de senaste femton åren inte har haft något annat arbete, och inget annat lämpligt arbete finns tillgängligt, så behöver försäkringsutredaren inte utreda om personen skulle klara av ett mindre krävande arbete. Det hade utredaren behövt göra i ett sjukersättningsärende för en yngre person.

4.2.2 Försäkringskassan utreder främst med personen själv

Försäkringskassans vägledning delar upp utredningen i två delar, den medicinska utredningen och utredningen med den enskilda personen själv eller med annan aktör.⁸³ De personer som vi har intervjuat anser att den medicinska utredningen i sjukersättningsärenden som gäller äldre personer inte skiljer sig från ärenden som gäller yngre personer. När det gäller annat än medicinska förhållanden visar våra intervjuer att utgångspunkten är att försäkringsutredarna utreder frågor främst med den enskilda personen direkt. Det gäller inte minst frågor om arbetserfarenhet.

Ja, det är vår utgångspunkt, att vi utreder med den försäkrade i första hand. Sen kan det bli så att man behöver försöka få in uppgifter från en arbetsgivare eller en före detta arbetsgivare, [...] om den försäkrade inte alls kan svara eller redogöra eller så där. Eller om det finns motstridiga uppgifter i något ärende så att man kan behöva dubbelkolla någonting. Men utgångspunkten är att utreda med den försäkrade i första hand.

I våra intervjuer poängterar försäkringsutredare att de utreder med den enskilda personen själv och att personen lämnar uppgifter på heder och samvete. Försäkringsutredaren syftar då på den uppgifts- och anmälningsskyldighet som en person har när hen ansöker om eller har en socialförsäkringsförmån.

Uppgifts- och anmälningsskyldigheten innebär att en person som ansöker om sjukersättning ska lämna de uppgifter som behövs i ärendet och som är av betydelse för bedömningen. Det gäller både vid ansökan och senare. Uppgifter om faktiska förhållanden ska personen lämna på heder och samvete.⁸⁴ Försäkringskassan ska å sin sida se till

⁸³ Försäkringskassan, *Sjukersättning*. Vägledning 2013:1, version 11, s. 80.

⁸⁴ 110 kap. 4 § andra stycket och 13 § andra stycket SFB.

att ärenden blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver.⁸⁵ Ärenden om sjukersättning som initieras av Försäkringskassan, så kallade utbytesärenden, behöver den person som ärendet gäller inte ansöka om.⁸⁶ Men hen kan ändå behöva lämna uppgifter på heder och samvete.⁸⁷

4.2.3 Vissa förhållanden kan vara svåra att utreda och kontrollera

I våra intervjuer beskriver försäkringsutredarna att de kan kontrollera vissa uppgifter om något inte verkar stämma, men att de i första hand lutar på vad personen berättar. I de fall försäkringsutredaren behöver kontrollera eller hämta in uppgifter om annat än medicinska förhållanden, så kan de till exempel göra det från en arbetsgivare, kommunen, Arbetsförmedlingen eller Skatteverket.

Av våra intervjuer framkommer också att det i vissa fall är svårt för försäkringsutredarna att kontrollera uppgifter, eller att veta vad som borde kontrolleras, när det gäller de nya kriterier som kan bli aktuella i ärenden om sjukersättning för äldre. Det kan till exempel vara svårt att få fram vad en person faktiskt har gjort de senaste femton åren.

Många har haft många olika anställningar och olika arbeten och kanske inte minns vad de gjorde för tio, elva år sen. Så det är en utmaning också att få fram vad personen faktiskt har gjort, om det var en lönebidragsanställning eller inte till exempel.

En intervjuperson tar upp ett exempel där personen i ärendet hade haft arbete genom kommunen, men där det var tveksamt om det var en praktikplats eller om det var ett vikariat eller någon annan tidsbegränsad anställning. Oavlönad praktik räknas inte med som erfarenhet av ett normalt förekommande arbete i detta sammanhang.⁸⁸ I detta fall kunde det hela kontrolleras genom en kontakt med kommunen. Men i andra fall kan det vara svårt att utreda vilken typ av arbete eller anställning en person har haft om personen själv inte vet eller minns. Det kan till exempel vara så att arbetsgivaren, som kanske skulle kunna ge svar, inte längre finns kvar.

⁸⁵ 110 kap. 13 § första stycket SFB.

⁸⁶ 110 kap. 6 § tredje stycket, jämfört med 36 kap. 25–27 §§ SFB.

⁸⁷ 110 kap. 7 § och 4 § andra stycket SFB.

⁸⁸ Prop. 2021/22:220, s. 23.

De regler som beskriver vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att sjukersättningens äldreregler ska kunna tillämpas anger inte om en persons arbetsinsatser behöver ha beskattats eller vara pensionsgrundande för att kunna utgöra underlag vid bedömning av rätten till sjukersättning. Frågan är om även arbetslivserfarenhet från så kallat svartarbete kan medföra att de nya äldrereglerna gäller. Det blir också en fråga om hur djupt försäkringsutredarna behöver utreda och vilka kontroller som de bör och kan utföra för att stämma av en persons uppgifter med uppgifter om till exempel hens tidigare sjukpenninggrundande eller pensionsgrundande inkomster.

Våra intervjuer med försäkringsutredare visar att vissa har diskuterat hur så kallat svartarbete ska förhålla sig till kravet på erfarenhet av normalt förekommande arbete i äldrereglerna. En försäkringsutredare säger följande om hur hen skulle göra om en person säger att hen har arbetat, men det inte stöds av uppgifter om sjukpenninggrundande eller pensionsgrundande inkomst:

Det är ju fortfarande ett arbete som man har utfört, som man har erfarenhet av. Men vi tänkte nog att det kanske inte kan anses vara ett normalt förekommande arbete eftersom det är svart.

En annan försäkringsutredare beskriver att hen, om personen som ärendet gäller skulle stå fast vid sina uppgifter om att ha erfarenhet av ett arbete, skulle be personen att styrka uppgiften med ett anställningsavtal eller liknande. Försäkringskassan beskriver också i sin vägledning om sjukersättning att det är ett lämpligt tillvägagångssätt.⁸⁹

4.2.4 Försäkringskassan behöver utreda vilken typ av arbete som personen har haft

I de fall en person har haft erfarenhet av ett förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden de senaste femton åren behöver Försäkringskassan utreda vilken typ av arbete personen har utfört. En försäkringsutredare som vi har intervjuat säger att de har fler kontakter med arbetsgivare i dessa ärenden än i andra sjukersättningsärenden. Det följer av att det är avgörande vad arbetet innebär, det vill säga vad personen gör på jobbet, snarare än vilket yrke en person har. Arbetsgivaren kan då kanske ge ytterligare

⁸⁹ Försäkringskassan, *Sjukersättning*. Vägledning 2013:1, version 11, s. 101.

information om vad personen har gjort på arbetet, vilken typ av anställning det har varit fråga om och andra omständigheter som kan vara av betydelse i utredningen. Men i vissa fall finns arbetsgivaren eller arbetsplatsen inte kvar. Då krävs det i stället mer i samtalet med den enskilda personen.

Särskilt svårt kan det vara om personen har bott och arbetat i ett annat land innan hen kommer till Sverige. Då har försäkringsutredaren som regel enbart personens egna uppgifter att gå på.

Svårigheterna att utreda tidigare arbetslivserfarenhet kan i vissa fall vara mindre i utbytesärenden. De flesta som blir aktuella för utbyte har varit sjukskrivna länge och Försäkringskassan har redan många av de uppgifter om tidigare arbeten som behövs. En försäkringsutredare med erfarenhet av utbytesärenden nämner i en intervju att exempelvis frågan om utlandserfarenhet inte alls har kommit upp i hans team. Det beror på att personer med lång sjukskrivning, som har rätt till sjukpenning eller rehabiliteringspenning, har arbetat i Sverige före sin sjukskrivning.

4.3 Äldrereglerna har företräde, men ska inte alltid tillämpas

En fråga när det gäller sjukersättningen är vilka regler som har företräde: de särskilda reglerna för äldre eller de regler som i övrigt gäller för förmånen. Trots att det har kommit nya bestämmelser som gäller äldre personers rätt till sjukersättning gäller fortfarande också de vanliga bestämmelserna om rätten till förmånen. En person inom handläggningen uttrycker det så här:

Ja, vi har två regelverk som löper parallellt. Vi har ju det gamla sjukersättningsregelverket, där vi gör bedömningen gentemot förvärvsarbete, och så har vi då äldrereglerna som är särskilda regler för de äldre. Men det kan ju rent krasst vara så att någon som omfattas av äldrereglerna också skulle kunna få ersättning gentemot det gamla sjukersättningsregelverket [...]. Och där är det en pågående dialog, vilket regelverk har företräde före det andra? Hur ska vi bedöma här?

En person på rättsavdelningen säger att utformningen av sjukersättningens äldreregler gör att Försäkringskassan tolkar det som att de reglerna, när de kan tillämpas, har företräde framför de vanliga sjukersättningsreglerna.

Men ibland kan utredningen visa att en person som uppfyller ålderskriteriet för att äldrereglerna ska gälla har en arbetsförmåga som är nedsatt i förhållande till alla förvärvsarbeten. Hen skulle då kunna få sjukersättning både med stöd av äldrereglerna och med stöd av de vanliga sjukersättningsreglerna.

Försäkringskassan beskriver i sin vägledning för sjukersättningen en situation där det framgår av utredningen att en person uppfyller både ålderskriteriet och kriteriet om erfarenhet av arbete. Då är arbetsförmågan nedsatt på det sätt som krävs enligt äldrereglerna (33 kap. 10 a § SFB), även om Försäkringskassan inte har uppgifter om alla arbeten som hen har haft under femtonårsperioden. Om personen uppfyller ålderskriteriet, men det inte framgår av utredningen om hen uppfyller kriteriet om erfarenhet av arbete är arbetsförmågan i stället nedsatt på det sätt som krävs enligt de vanliga sjukersättningsreglerna (33 kap. 10 § SFB).⁹⁰

Intervjupersonen från rättsavdelningen beskriver att Försäkringskassan inte ska utreda ärenden mer än vad som behövs för att kunna besluta om rätten till ersättning och storleken på ersättningen. Hen berättar att de inom myndigheten har kommit fram till att de bör bevilja sjukersättning med stöd av de vanliga sjukersättningsreglerna i 33 kap. 10 § SFB i de fall där ålderskriteriet och andra kriterier är uppfyllda, men de inte vet så mycket om personens tidigare arbeten.

Sjukersättningens storlek kan påverkas av om en person beviljas sjukersättning med stöd av de särskilda reglerna för äldre eller med stöd av de vanliga sjukersättningsreglerna. Det har att göra med frågan om det är möjligt att bestämma tidpunkten för försäkringsfallet till före september 2022, eller före år 2022 i de fall försäkringsfallet endast bestäms till år och inte specifik månad, för en person som beviljas sjukersättning med stöd av äldrereglerna.

Försäkringsfallet är den tidpunkt då personens nedsättning av arbetsförmågan har nått den grad och varaktighet som krävs för att ha rätt till sjukersättning.⁹¹ Det har betydelse både för att avgöra om personen uppfyller villkoret att vara försäkrad för sjukersättning genom bosättning eller arbete, och för att kunna beräkna ersättningens storlek på rätt sätt.⁹² Försäkringskassan behöver alltid fastställa

⁹⁰ Försäkringskassan, *Sjukersättning*. Vägledning 2013:1, version 11, s. 46.

⁹¹ Prop. 2000/01:96, *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension*, s. 76.

⁹² Försäkringskassan, *Sjukersättning*. Vägledning 2013:1, version 11, s. 107.

försäkringsfallet som en del i ett beslut där myndigheten beviljar sjukersättning. Men det är inte närmare reglerat i lag *hur* Försäkringskassan ska fastställa försäkringsfallet.

Sjukersättning betalas ut månadsvis och därför är grundprincipen att Försäkringskassan fastställer tidpunkten för försäkringsfallet till kalenderår och kalendermånad. Men i praktiken räcker det oftast att fastställa tidpunkten till ett kalenderår, enligt Försäkringskassans vägledning för sjukersättning.⁹³

Eftersom tidpunkten för försäkringsfallet har betydelse för ersättningens storlek kan det också ha betydelse om en person beviljas sjukersättning med stöd av de vanliga reglerna eller med stöd av äldrereglerna. I våra intervjuer framkommer att det i Försäkringskassans arbete med äldrereglerna har uppkommit en fråga om det är möjligt att, i ett ärende där äldrereglerna har tillämpats, fastställa försäkringsfallet till en tidpunkt *innan* äldrereglerna trädde i kraft. Och om bedömningen av tidpunkten för försäkringsfallet i så fall ska göras utifrån de regler som gäller vid prövningstillfället eller utifrån de regler som gällde vid den tidigare tidpunkt som i så fall skulle kunna bli aktuell för försäkringsfallet? Vi har fått information om att Försäkringskassans rättsavdelning arbetar med att ta fram ett rättsligt ställningstagande för att klargöra de här frågorna.

I våra intervjuer med försäkringsutredare framkommer att de har något olika utgångspunkter när de utreder sjukersättningsärenden för äldre personer. En berättar till exempel att de på hens arbetsplats börjar med att utreda om arbetsförmågan är nedsatt mot hela arbetsmarknaden. Om utredningen visar att den är det så beviljar de sjukersättning med stöd av de vanliga sjukersättningsreglerna. Men om det inte framgår att arbetsförmågan är nedsatt mot hela arbetsmarknaden så börjar de utreda vilka arbeten som personen har haft. En annan försäkringsutredare berättar att de tolkar det som att det inte finns någon prioritering mellan reglerna och att de därför inte gör riktigt likadant. De utgår i stället från det som går snabbast. Det innebär att om det är klart och tydligt att personen kommer att kunna få sjukersättning med stöd av äldrereglerna, så väljer de det i första hand.

⁹³ Försäkringskassan, *Sjukersättning*. Vägledning 2013:1, version 11, s. 108–109.

4.3.1 Ibland måste ärendet utredas utifrån både gamla och nya regler

Under den tidiga fasen med särskilda regler om sjukersättning för äldre har försäkringsutredare ibland behövt utreda ärenden enligt både de vanliga bestämmelserna och de nya bestämmelserna för äldre. Det har att göra med att den som ansöker om sjukersättning kan vara berättigad till ersättning från och med tre månader före ansökningsmånaden.⁹⁴ Personer som vi har intervjuat lyfter fram att detta är ett område där äldreärenden ibland har krävt mer utredning än andra ärenden om sjukersättning. Men den typen av ärenden borde förekomma i allt mindre utsträckning efter hand.

Denna retroaktiva ersättning är inte aktuell i så kallade utbytesärenden, där personer med sjukpenning eller rehabiliteringspenning får denna ersättning utbytt mot sjukersättning på Försäkringskassans initiativ. Det beror på att ersättningen i de fallen alltid lämnas från och med månaden efter den månad då beslutet meddelades.⁹⁵

4.4 Svårt till en början, därefter har det blivit tydligare hur bedömningarna ska göras

Av våra intervjuer framgår att försäkringsutredarna i början kände sig osäkra på hur de skulle göra sina utredningar och bedömningar när de nya reglerna hade trätt i kraft. Även om det efter hand har blivit tydligare för dem hur de ska tillämpa regelverket finns det fortfarande frågor där de behöver stöd.

4.4.1 De nya reglerna skulle vara enkla att genomföra men försäkringsutredarna var osäkra i början

Våra intervjuer med Försäkringskassans medarbetare ger en bild av att äldrereglerna förväntades vara relativt oproblematiska att tillämpa jämfört med tidigare stora regeländringar inom sjukersättningen. De beskriver att det bland annat förmedlades en bild genom en av de utbildningsinsatser som Försäkringskassan genomförde, att det skulle

⁹⁴ 33 kap. 14 § första stycket SFB.

⁹⁵ 33 kap. 14 § andra stycket SFB.

vara enkelt att utreda ärenden där äldrereglerna tillämpas. Några försäkringsutredare som har arbetat länge resonerar i en intervju om att de snabbt ställt om vid många av de regeländringar som har genomförts under åren, men att det ofta finns detaljer i tillämpningen som till en början är oklara.

Andra försäkringsutredare som vi har intervjuat beskriver att de upplevde en hel del osäkerheter i hur äldreärendena skulle bedömas, åtminstone till en början. En försäkringsutredare beskriver den första tiden så här:

Alltså, initialt kan jag väl säga att det var ganska knapphändig information. Vi brottades jättemycket med att vi fick skapa vårt eget arbetssätt för att det var så vaga beskrivningar om hur bedömning skulle göras och vad det var man skulle inhämta för information.

En annan försäkringsutredare beskriver situationen på liknande sätt:

Jag tycker att det har varit lite *learning by doing* faktiskt. Man fick ju den här nyhetsutbildningen och det är det här som kommer att gälla. Och sen har vi fått knega på och ställt mycket frågor och haft specialisterna mycket med oss på våra teamträffar och sådär. För det var mycket som inte var glasklart, tycker jag, i början.

Våra intervjuer visar att det var många frågor som inte hade lösts som lyftes från försäkringsutredare till beslutsfattare och i sin tur till specialister och vidare till verksamhetsutvecklare och avdelningsjurister. Intervjupersoner beskriver också att det tog tid att få återkoppling på några av de frågor som lyftes uppåt i organisationen. En intervjuperson beskriver att försäkringsutredarna uttryckte att de ville få mer stöd från verksamhetsutvecklare och avdelningsjurister initialt när reglerna infördes. Likaså frågade försäkringsutredarna efter olika hjälptexter för att få mer konkret hjälp i hur de skulle göra bedömningarna enligt de nya reglerna.

Det skulle nog varit mer tydligt och att det skulle ha funnits en informationsbank som man kunde hämta information ifrån. För många gånger så hänvisar specialisterna till vår vägledning med de exempel som finns där, men ja, nej, det är ett ganska stort tolkningsutrymme som vi har.

Av andra intervjuer framgår att det är viktigt att ge tillräckligt stöd och samtidigt inte styra för detaljerat, när lagens förarbeten inte ger specifika definitioner. Det finns än så länge av naturliga skäl inte heller några vägledande domstolsavgöranden från högre instans. För

att sådana ska finnas krävs att personer som inte är nöjda med Försäkringskassans beslut begär omprövning hos myndigheten och därefter driver frågan vidare i förvaltningsdomstol. Även allmänna ombudet för socialförsäkringen kan överklaga Försäkringskassans beslut, såväl till fördel som till nackdel för enskilda personer. Men det brukar dröja åtminstone flera månader innan det kommer fram klargörande avgöranden i kammarrätt och ännu längre tid innan någon rättsfråga har avgjorts i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

Vi får bilden av att många frågor med tiden har lösts ut och att det blivit tydligare för försäkringsutredarna hur bedömningarna ska göras. De upplever att stödet blev bättre några månader efter att de nya äldrereglerna började gälla.

Ja, alltså nu sen årsskiftet tycker jag det är jättebra stöd. Och nu är man mer insatt och lite mer varm i kläderna (...) Så att från september till december var ju vår inkömingsperiod, så det är nästan inte förrän efter årsskiftet nu som det rullar på utan för mycket hack i maskineriet, om man säger så.

4.4.2 Det finns fortfarande svårigheter i tillämpningen

Även om det har blivit tydligare bland försäkringsutredarna hur bedömningarna ska göras finns det fortfarande frågor inom tillämpningen som de behöver stöd i. Vi beskriver sådana frågor i avsnitt 4.1. Det som försäkringsutredarna framför allt tar upp är olika aspekter av arbetsmarknadsbegreppet och vilken erfarenhet av arbete som ska räknas med. Bland annat resonerar de om hur lång tid en person behöver ha arbetat för att de ska bedöma att hen har tillräcklig erfarenhet av sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, så att de kan tillämpa äldrereglerna.

Försäkringsutredarna resonerar också om de otydligheter som finns när det gäller hur de ska se på vad som ingår i begreppet arbete. Här menar försäkringsutredarna att det är avgörande för rätten till sjukersättning om de ska förhålla sig till vilka arbetsuppgifter ett yrke normalt innefattar eller om de ska bedöma nedsättningen av arbetsförmågan mot just de arbetsuppgifter som den aktuella personen har utfört i sitt arbete.

Bedömningen av denna fråga verkar ha varierat under tiden efter att reglerna infördes. En försäkringsutredare beskriver det så här:

Även hos oss har det pendlat lite. En period så var det instruktion att man skulle gå på yrkesrollen och inte på omständigheterna som rådde precis då man genomförde arbetet, utan att det har pendlat lite fram och tillbaka, men nu är vi tillbaka (mot att bedöma de arbetsuppgifter som personen har haft erfarenhet av, ISF:s anm.).

Det verkar som att det inom den handläggande verksamheten fortfarande finns en osäkerhet om hur bedömningarna ska göras och att det eventuellt klarnar först när det finns praxis på området:

[...] det blir bra när det kommer lite domar och omprövningar och så där, för då får man ta ny ställning till ”tänkte vi fel då när vi utgick från ...?” Och var det här lagstiftarens mening? Alltså såna diskussioner, de pågår ju, tänker jag.

Andra trycker på att bedömningarna ändå behöver göras fram till dess. En person med stödfunktion beskriver det så här:

[...] vi har känt oss lite ensamma i att lösa frågeställningarna ute på kontoren, vilket vi också på ett sätt kan förstå, för att det är en ny lag och det är ingen som har tillämpat den förut. Det finns ingen rättspraxis och så där. Vissa saker måste vi bara gå vidare med och lösa.

I våra intervjuer beskriver försäkringsutredarna att det är specialisternas uppgift att lyfta oklarheter. De utgår från att specialisterna samordnar sig nationellt för att bedömningarna inom myndigheten ska bli enhetliga.

En av de jurister som vi har intervjuat reflekterar över hur mycket myndigheten egentligen kan styra när det gäller bedömningsutrymmet i lagtexten. Hen frågar sig hur mycket stöd de kan ge i bedömningsfrågor och vad som helt enkelt får lämnas till beslutsfattarens eget omdöme och bedömning.

5 Slutsatser och diskussion

I det här kapitlet redogör vi för de övergripande slutsatserna från vår granskning av sjukersättningens äldre regler och Försäkringskassans implementering av dem. Syftet med reformen var att ge ekonomisk trygghet åt personer som har slitit ut sig under arbetslivet och inte kan arbeta längre. Regeringen uttalade i lagens förarbeten att det inte är rimligt att ställa samma omfattande rehabiliterings- och omställningskrav på äldre som på yngre personer.⁹⁶

Vår granskning visar att antalet äldre personer som har sjukersättning har ökat efter att de nya reglerna trädde i kraft. Vi ser också ett ökat inflöde av ansökningar om sjukersättning från äldre och att fler har beviljats förmånen. En person som nu har sjukersättning har ett beslut som gäller tills vidare, det vill säga utan tidsbegränsning. De som tar emot sjukersättning kan alltså ha beviljats förmånen nyligen eller för länge sedan.

Vi anser att förarbetena till de nya äldre reglerna på vissa områden är otydliga när det gäller den bedömning som Försäkringskassan ska göra. Det framgår inte klart i lagtext eller förarbeten vad som menas med arbete som personen har erfarenhet av. Ett exempel är att det är oklart om Försäkringskassan ska bedöma själva innehållet i det arbete som personens arbetsförmåga prövas mot. Det är också oklart hur länge en person ska ha haft ett visst arbete för att anses ha tillräcklig erfarenhet av det. Det kan vara en utmaning för Försäkringskassan att utreda och kontrollera förhållanden som ligger så långt tillbaka i tiden som femton år.

Vår granskning tyder på att Försäkringskassan i sin tillämpning av äldre reglerna bedömer om personen skulle kunna utföra just det arbete som hen tidigare har haft, utifrån hur arbetets innehåll såg ut för hen. Det innebär betydligt lägre krav på omställning för många äldre personer än för yngre. För de äldre som bara har erfarenhet av

⁹⁶ Prop. 2021/22:220, *Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder*, s. 1 och 10.

arbete på Samhall eller andra anpassade arbeten eller subventionerade anställningar under de senaste femton åren ställs högre krav på omställning eftersom de inte omfattas av de nya reglerna.

Väntan på vägledande praxis från domstolarna skapar en viss osäkerhet hos Försäkringskassans försäkringsutredare. Men myndigheten har gett den handläggande verksamheten stöd och vi bedömer att den har arbetat med implementeringen av de nya äldrereglerna i sjukersättningen på ett ändamålsenligt sätt.

5.1 Fler äldre beviljas sjukersättning

Vår granskning visar att antalet äldre personer som har sjukersättning har ökat efter att de nya reglerna trädde i kraft. Ökningen kan främst förklaras av att personer stannar kvar i sjukersättningen ett år längre med anledning av att åldersgränsen i sjukersättningen har förskjutits.

Vi ser ett ökat inflöde av ansökningar om sjukersättning från äldre. Fler äldre har också beviljats förmånen. Antalet beviljade sjukersättningsärenden efter ansökan har blivit nästan tre gånger så många bland äldre vid en jämförelse mellan en tolv månadersperiod före och en tolv månadersperiod efter att äldrereglerna har trätt i kraft. Antalet beviljade ärenden efter ansökan har ökat också i andra åldersgrupper, men inte lika mycket. Utbytesärenden, det vill säga ärenden där Försäkringskassan tar initiativ till att pröva en persons rätt till sjukersättning, har mer än fördubblats bland äldre som omfattas av de nya reglerna. Vår granskning visar också att andelen som får avslag på sin ansökan har minskat tydligt sedan äldrereglerna infördes. Vi bedömer att den här utvecklingen främst har att göra med de lättnader i reglerna som gör att arbetsförmågan för en person som omfattas av äldrereglerna provas mot arbete som hen har erfarenhet av och inte mot hela arbetsmarknaden.

Försäkringskassans uppgifter visar att de äldre som har beviljats sjukersättning sedan lagändringen ofta har arbetat i fysiskt krävande arbeten. När det gäller diagnoser har den största procentuella ökningen bland äldre som har beviljats sjukersättning sedan äldrereglerna trädde i kraft varit för personer med diagnoser inom diagnosgruppen sjukdomar i rörelseorganen. Men den enskilda diagnosgrupp som är vanligast bland personer i åldern 60 år eller äldre med sjukersättning är fortfarande psykiatriska diagnoser.

Det är ännu för tidigt att dra några långtgående slutsatser om vad äldrereglerna har för betydelse för utvecklingen av sjukersättningen, eftersom det kan förväntas ta ett antal år innan reformen har fått fullt genomslag.

5.2 Förarbetena är otydliga

Vi bedömer att förarbetena till de nya äldrereglerna i flera avseenden är otydliga när det gäller den bedömning som Försäkringskassan ska göra. Vi vill peka på de risker som finns med att genomföra en reform där så mycket överlämnas från lagstiftaren till den handläggande myndigheten när det gäller vilka förhållanden som ska ha avgörande betydelse för att få rätt till ersättning.

5.2.1 Det framgår inte tydligt hur Försäkringskassan ska bedöma arbete

När Försäkringskassan har konstaterat att en person uppfyller ålderskriteriet för att kunna komma i fråga för äldrereglerna ska myndigheten bedöma om personen har erfarenhet av ett förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Om personen har det ska Försäkringskassan beakta personens arbetsförmåga i förhållande till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som hen har erfarenhet av under den senaste femtonårsperioden. Men det framgår inte klart i lagtexten och förarbetena vad som menas med erfarenhet av förvärvsarbete och hur Försäkringskassan ska göra den bedömningen.

En fråga som kommer upp är om Försäkringskassan ska se till *arbete* som ett vidare begrepp och nöja sig med att utreda vilken typ av arbete som personen har erfarenhet av. Eller ska erfarenheten omfatta precis vad just den aktuella personen gjort inom ramen för sitt arbete under de femton år som föregår prövningen? Förarbetena ger ingen ledning för hur Försäkringskassan ska bedöma innehållet i olika arbeten. Vi uppfattar att det kan vara svårt att veta vad erfarenhet av ett arbete omfattar. Det gäller särskilt i de fall då personen visserligen har erfarenhet av ett visst yrke, men har arbetat inom ett nischat område, eller utifrån speciella förutsättningar.

Den utredning som föregick propositionen om äldrereglerna inom sjukersättningen föreslog bland annat att arbetsförmågan för äldre ska bedömas i förhållande till förvärvsarbete i en angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som personen har erfarenhet av.⁹⁷ Men regeringen menade att det inte fyller någon funktion att knyta de arbeten som en person har erfarenhet av de senaste femton åren till angivna yrkesgrupper.⁹⁸ Anledningen till det är att det finns konkreta arbeten att bedöma arbetsförmågan mot, nämligen de som personen har erfarenhet av. Men förarbetena definierar inte närmare hur Försäkringskassan ska bedöma arbetets innehåll, vilket enligt vår mening kan leda till osäkerhet i tillämpningen. Det kan i sin tur resultera i alltför stor variation i bedömningarna inom myndigheten eller i beslut som inte stämmer överens med lagstiftningens intentioner.

Vi har inte granskat ärenden och beslut. Men vår granskning tyder på att Försäkringskassan i sin handläggning av sjukersättningen har inställningen att det som har avgörande betydelse är om personen skulle kunna utföra just det arbete som hen tidigare haft, utifrån hur arbetets innehåll såg ut för hen. Det som myndigheten utreder och lägger vikt vid är alltså vilka arbetsmoment som personen utförde i sitt arbete och i vilken kontext dessa utfördes. Om arbetsförmågan då är nedsatt i förhållande till det arbetet som personen har erfarenhet av spelar det ingen roll om hen skulle kunna utföra arbetet på ett annat sätt eller i en annan miljö. Personen kan då vara berättigad till sjukersättning, trots att hen skulle ha arbetsförmåga i ett arbete med snarlikt innehåll utan stora krav på omställning. Det finns ännu inga domstolsavgöranden som vägledning i hur snävt begreppet arbete ska tolkas.

5.2.2 Oklart vad som är tillräcklig erfarenhet

Det kan alltså vara svårt att bedöma vad Försäkringskassan ska ta hänsyn till när det gäller arbeten som en person har haft de senaste femton åren. En annan fråga som inte får något uttömmande svar i förarbetena till de nya bestämmelserna om sjukersättning till äldre är vad personen ska ha gjort för att Försäkringskassan ska anse att hen har *erfarenhet* av ett arbete.

⁹⁷ SOU 2021:69, *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet*, s. 495.

⁹⁸ Prop. 2021/22:220, s. 11.

Varken lagtext eller förarbeten är tydliga när det gäller vad som menas med erfarenhet av ett arbete. Det handlar bland annat om *hur länge* en person ska ha haft ett visst arbete, och i vilken *omfattning* hen ska ha arbetat, för att anses ha fått erfarenhet av det. Det handlar också om *vad* som ger tillräcklig erfarenhet och om det har betydelse *när* under femtonårsperioden som personen har skaffat sig erfarenheten.

Vi pekar i denna rapport på de svårigheter som det kan innebära för Försäkringskassan att avgöra vilka förhållanden som ska ges betydelse i de fall en äldre person har arbetat olika länge på olika arbetsplatser under olika anställningsförhållanden. Alla ärenden ska utredas individuellt och eftersom det inte finns några närmare beskrivningar i förarbetena och klargörande domstolsavgöranden så måste den handläggande verksamheten göra de avvägningar som framstår som mest rimliga. Vår granskning visar att väntan på praxis skapar en viss osäkerhet hos försäkringsutredare.

Reglerna innebär ibland också en utmaning för Försäkringskassan att utreda och kontrollera sådana förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden. Det kan vara svårt för personer som söker sjukersättning att minnas vad de haft för anställningsförhållanden, arbetsuppgifter och eventuella anpassningar. Att kontrollera uppgifter med andra aktörer kan ibland också vara svårt. En arbetsgivare som skulle kunna ge relevant information kanske inte ens går att komma i kontakt med längre, eller så finns arbetsplatsen inte alls kvar. En annan situation där det kan vara svårt för Försäkringskassan att kontrollera uppgifter är när personen har erfarenhet av arbete från ett annat land.

5.3 Stor skillnad i omställningskrav mellan vanliga regler och äldre regler

I den proposition som ligger till grund för äldre reglerna uttalar regeringen att syftet med att införa särskilda äldre regler i sjukersättningen var att erbjuda ekonomisk trygghet för personer som har slitit ut sig under arbetslivet, inte kan arbeta längre och som i dag ofta tar ut ålderspension tidigt med lägre pension under resten av livet som resultat. Regeringen uttrycker också att det nya regelverket ska leda till att personer som närmar sig pensionsåldern inte ska utsättas för

samma omfattande rehabiliterings- och omställningskrav som yngre personer.⁹⁹

Med den tolkning av vad det innebär att ha erfarenhet av ett arbete som Försäkringskassan enligt vår granskning verkar göra riskerar kraven på omställning för äldre personer att bli betydligt lägre än för andra personer. Vi ställer oss frågan om detta stämmer överens med syftet med äldrereglerna.

Är det meningen att omställningskraven ska vara så låga att personer som med endast små anpassningar har en arbetsförmåga att ta tillvara i ett snarlikt arbete, kanske till och med på den arbetsplats och hos den arbetsgivare som personen har, inte ska utnyttja denna arbetsförmåga? Eller ska kraven på omställning ställas högre och i stället innebära att en persons arbetsförmåga bedöms mot arbeten som kräver att hen byter arbetsgivare? Eller ska omställningskraven även innefatta att en person behöver arbeta inom ett annat område som fortfarande är inom samma yrke?

Vi har inte granskat enskilda ärenden och kan inte uttala oss om Försäkringskassan gör bedömningar på det sätt som framkommer i våra intervjuer. Om myndigheten bedömer erfarenhet av ett arbete på det sätt som vår granskning visar blir skillnaden väldigt stor mellan de lägre omställningskrav som ställs på en person som omfattas av äldrereglerna jämfört med de högre krav som ställs på en person som inte omfattas av dessa regler. Frågan är om det var det var avsikten att skapa så stora skillnader när man införde de nya reglerna. Vi vill påpeka att denna tillämpningsfråga endast gäller kraven på omställning och inte andra kriterier för rätten till sjukersättning, såsom att arbetsförmågan ska vara stadigvarande nedsatt på grund av sjukdom eller liknande.

Ett särskilt fall är de personer som bara har erfarenhet av arbete på Samhall eller andra anpassade arbeten eller subventionerade anställningar under de senaste femton åren. De kan inte få sjukersättning med stöd av äldrereglerna. Att äldrereglerna inte blir tillämpliga innebär att de vanliga sjukersättningsreglerna gäller för dem. Det ställs därmed högre omställningskrav på dessa personer än på de som omfattas av äldrereglerna. Enligt de vanliga reglerna prövas nämligen arbetsförmågan mot hela arbetsmarknaden och inte bara mot sådana

⁹⁹ Prop. 2021/22:220, s. 1 och 10–11.

arbeten som personen har erfarenhet av. Om det finns något arbete som personen skulle kunna utföra har hen inte rätt till sjukersättning. Det framgår tydligt av lagtexten och förarbetena att den här gruppen inte ska omfattas av äldrereglerna. Det finns inte något utvecklat resonemang i förarbetena om varför dessa personer inte ska kunna få sjukersättning med stöd av de nya reglerna. Men försäkringsutredare som vi har intervjuat säger att det har väckt funderingar hos dem att regelverket ser ut som det gör. De beskriver att personer som arbetar vid Samhall kan ha fysiskt tunga arbeten, även om arbetet är väl anpassat. Intervjupersonerna är tveksamma till om det verkligen var avsikten med de nya reglerna att personer som till exempel har fått förslitningsskador under ett långt yrkesliv inom Samhall inte ska ha rätt till sjukersättning enligt äldrereglerna. Det kan däremot finnas förutsättningar för personer i denna situation att beviljas sjukersättning enligt de vanliga sjukersättningsreglerna. Vi har inte granskat enskilda ärenden och vet därför inte hur stort detta problem är i praktiken.

5.4 Ändamålsenlig implementering hos Försäkringskassan, men otydliga förarbeten kan få konsekvenser

Vi pekar i denna rapport på att förarbetena till de nya äldrereglerna innehåller oklarheter på flera områden. Mycket har överlämnats från lagstiftaren till den handläggande myndigheten när det gäller vilka förhållanden som ska ha avgörande betydelse för rätten till ersättning. Vi är medvetna om att det inte alltid är möjligt eller lämpligt att reglera tillämpningsfrågor i detalj i sådana regelverk där det ska finnas utrymme att ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet. Sjukersättning är en förmån där det behöver finnas ett bedömningsutrymme och där lagtexten inte på ett uttömmande sätt kan reglera vilka som får rätt till ersättning.

Men det får vissa konsekvenser om varken lagtexten eller förarbetena ger den tillämpande myndigheten särskilt mycket ledning i att bedöma vilken betydelse olika omständigheter ska ha för ett beslut. Försäkringskassan måste göra de avvägningar i enskilda ärenden som framstår som mest rimliga. Det finns då en risk för att likartade förhållanden bedöms på olika sätt i olika ärenden. En konsekvens kan

också bli att tillämpningen varierar mycket över tid. Om de frågor som utvecklas i praxis avser så avgörande områden som det kan vara fråga om i det här fallet, kan skillnaden bli väsentlig mellan beslut som fattas innan det finns vägledande domstolsavgöranden och beslut som fattas när sådan praxis har börjat utvecklas. Det kan ta flera år innan det finns domstolsavgöranden som ger ledning i de tillämpningsfrågor som Försäkringskassan står inför. I väntan på sådan praxis kan frågor i stället behöva avgöras i Försäkringskassans interna rättsliga styrning, vilket också kan leda till stora variationer över tid. Kraftiga variationer i tillämpningen över tid är problematisk ur ett rättssäkerhetsperspektiv, eftersom det kan leda till att det är svårt att förutse vad som påverkar Försäkringskassans bedömning.

Våra intervjuer visar att väntan på vägledande praxis från domstolarna skapar en viss osäkerhet hos försäkringsutredare. Men vår granskning visar också att medarbetare på Försäkringskassan är vana vid att hantera regeländringar. De som arbetar med ärendehantering förstår att det är svårt för myndigheten att ge mer stöd i bedömningarna än det som finns.

Försäkringskassan har gett den handläggande verksamheten stöd och förstärkta insatser och forum för att diskutera tillämpningsfrågor. Vi bedömer att Försäkringskassan har arbetat med implementeringen av de nya äldrereglerna i sjukersättningen på ett ändamålsenligt sätt. Den bedömningen gör vi mot bakgrund av den relativt korta tid som gick från det att bestämmelserna beslutades till dess att de trädde i kraft och hur förarbetena är utformade. Det kommer att bli intressant att följa rättstillämpningen när det gäller äldrereglerna, men också om reformen når sitt syfte att ge ekonomisk trygghet åt äldre personer som inte kan arbeta längre.

6 Referenser

Arbetsförmedlingens webbplats www.arbetsformedlingen.se, hämtat den 30 augusti 2023.

Dir. 2020:31, *Ett mer ändamålsenligt regelverk i sjuk- och aktivitetsersättningen och för förmåner vid rehabilitering.*

Dir. 2020:100, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om sjuk- och aktivitetsersättningen samt förmåner vid rehabilitering (S 2020:04).*

Försäkringskassan, *Analys av särskilda bestämmelser för äldre i förvärvsarbetande ålder för sjukpenning och sjukersättning*, Svar på regeringsuppdrag, FK 2023/004609.

Försäkringskassan, ARS-fråga med ärendenummer VÅ00217046, 2023-03-17.

Försäkringskassan, *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) samt Promemoria – Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga (S2021/05920 och S2021/07176)*. Remissvar FK 2021/014988 och FK 2021/017234.

Försäkringskassan, *FAQ till medarbetare*, 2022-08-25.

Försäkringskassan, *Framställning om ändring i socialförsäkringsbalken*. Skrivelse 2017-11-28.

Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, 2016:02.

Försäkringskassan, *Mera likformigt och högre rättslig kvalitet – en sammanfattande analys av likformighet i handläggningen av sjukersättning*, PM 2017:3.

Försäkringskassan, *Nyhetsutbildning äldre*. Powerpointpresentation.

Försäkringskassan, *Riktlinjer (2011:22) för arbetet med rättsliga ställningstaganden (FKRS)*.

Referenser

Försäkringskassan, *September info medarbetare om lagändring sjukersättning 2022*. Powerpointpresentation.

Försäkringskassan, *Sjukersättning*. Vägledning 2013:1, version 11, beslutad 2023-09-07.

Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2023*.

Försäkringskassan, *Uppföljning av sjukfrånvarons utveckling 2020*, 2020-04-22. Rapport.

Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 9139-22.

Förvaltningsrätten i Malmö, mål 14175-22.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2011 ref. 63 I–III.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2018 ref. 51 I–II.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2019 ref. 48.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, RÅ 2008 ref. 15.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Möjligheter till tidig pensionering – en analys av internationella erfarenheter*, Rapport 2021:7.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Stabilitet i sjukfrånvaron*, Rapport 2012:15.

Prop. 1996/97:28, *Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension*.

Prop. 2000/01:96, *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension*.

Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*.

Prop. 2021/22:220, *Sjukersättning till äldre i förvärsarbetande ålder*.

Riksrevisionen, *Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – effekter på inkomst och hälsa*, RiR 2018:9.

Riksrevisionen, *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*, RiR 2023:14.

Samhalls bolagsordning.

Samhall, *Samhalls års- och hållbarhetsredovisning 2022*.

SOU 2021:69, *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.*

