

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2023:8

De nya äldrereglerna i sjukersättningen

En granskning av Försäkringskassans utmaningar under det första året

isf

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se.

Göteborg 2023

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Louise Grönqvist (projektledare), Lena Almvik Gombor och Louise Malmgren

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 äldre-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. Åldersgränserna för rätten till sjukersättning hänger samman med reglerna i ålderspensionssystemet.

De nya reglerna om sjukersättning gäller för personer som uppfyller ålders-kriteriet och som under den senaste femtonårsperioden har erfarenhet av sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Om en person har det ska hens 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 äldre-reglerna.

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 äldre-reglerna 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 äldre-reglerna 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 bedömnings-grunderna 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 äldre-reglerna 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.

