

Mikael Dubois
070 249 32 38
Mikael.dubois@tco.se

2020-05-11

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering* (SOU 2020:6) från utredningen *En trygg sjukförsäkring med människan i centrum*.

Allmänna kommentarer

En sjukförsäkring som ger de försäkrade inkomsttrygghet och som främjar rehabilitering och återgång i arbete - eller om så skulle vara omställning till annat arbete där kompetens och erfarenhet kan tas tillvara - är centralt för tjänstemännens trygghet på arbetsmarknaden och för konkurrenskraft i en alltmer kunskapsintensiv ekonomi.

Även om sjukförsäkringen fungerar väl för de allra flesta som blir sjukskrivna och de går tillbaka till sitt arbete, möter TCO-förbunden alltför många medlemmar som inte får den rehabilitering och det stöd de behöver. Det är inte ovanligt påbörjade rehabiliteringsinsatser och en stegvis återgång i arbete inte kan fullföljas på grund av att medlemmen förlorar sin sjukpenning vid dag 180. Istället för att bli återställda och komma tillbaka till sitt arbete på är det många som blir kvar i deltidsarbete på den kvarvarande arbetsförmågan – här finns det sannolikt också ett relativt stort mörkertal. Andra går ut i arbetslöshet med nedsatt arbetsförmåga och liten chans att ställa om till och få ett nytt arbete. TCO anser att det är viktigt att sjukförsäkringen inte är en yrkesförsäkring. Samtidigt måste det finnas en rimlig avvägning mellan omställning och den enskildes möjligheter att genom återhämtning och rehabilitering återgå till sitt ordinarie arbete.

Inte sällan är Försäkringskassans beslut också oklara och svåra att förstå, framförallt på grund av att Försäkringskassan inte närmare redogör för bedömningsgrunderna vid avslag efter 180 dagars sjukskrivning och för vilket slags arbete den enskilde bedöms ha arbetsförmåga. Otydliga beslut leder till rättsosäkerhet och minskad acceptans av myndighetens beslut och därmed minskad legitimitet för Försäkringskassan och för den allmänna sjukförsäkringen.

TCO bedömer att de förslag kring prövning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete vid dag 180, utvidgade möjligheter att senarelägga prövningen av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete, prövning av äldres arbetsförmåga och prövning av arbetsförmåga för dem med rehabiliteringsersättning som utredningen lägger fram i betänkandet innebär avsevärda förbättringar vad gäller sjukskrivnas möjligheter att påbörja och fullfölja rehabiliteringsåtgärder och en tydligare och mer rättssäker sjukskrivningsprocess. TCO tillstyrker och välkomnar därför utredningens förslag i deras helhet.

Särskilda kommentarer

I det följande kommenteras enskilda förslag och delar i betänkandet.

12.2 Bedömningen efter 180 dagar ska göras mot sådant angivet arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden

Utredningen föreslår att förmågan att försörja sig själv vid dag 180 bedöms mot angivet normalt förekommande arbete. Motsvarande ändring införs även i fråga om sjukpenning i särskilda fall. Med angivet normalt förekommande arbete avses normalt förekommande arbeten som ingår i en yrkesgrupp enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen förvaltar och vidareutvecklar referensmaterialet.

TCO välkomnar och tillstyrker utredningens förslag. Tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete vid bedömningen av rätt till sjukpenning är central för sjukförsäkringens funktion och för en rättssäker och legitim sjukförsäkring. Men som utredningen visar i ärendegranskningen är Försäkringskassans beslut många gånger otydliga och det är svårt att förstå på vilka grunder besluten är fattade. Flera TCO-förbund delar också erfarenheter av att det är svårt för medlemmar att förstå varför Försäkringskassan drar slutsatsen att försörjningsförmåga finns i ett normalt förekommande arbete trots att intyg från läkare och annan medicinsk expertis säger annat. En återkommande brist är även att Försäkringskassan, vid bedömningen att den försäkrade har arbetsförmåga för arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, inte exemplifierar med vilka slags arbeten den försäkrade bedöms ha arbetsförmåga för. Istället ges svepande och schablonmässiga beskrivningar som i huvudsak går ut på att det finns arbeten där den försäkrades

arbetsförmåga inte påverkas negativt av den försäkrades funktionsnedsättningar eller hälsosituation.

Att Försäkringskassan bedömer arbetsförmåga mot angivet normalt förekommande arbete innebär att besluten blir mer rättssäkra och det blir tydligare vilket slags arbete den försäkrade förväntas klara av. Försäkringskassan måste också bli mer precis i sina beslutsmotiveringar. Den enskilde får därmed lättare att ta ställning till om Försäkringskassans beslut är rimligt utifrån hens medicinska situation, vilket sannolikt kommer öka acceptansen även för ett negativt beslut och minska risken att beslut överklagas på grund av att de är oklara. Att det blir tydligare vilket arbete den försäkrade förväntas klara av ger också vägledning för att gå vidare och ställa om till annat arbete, vilket i sin tur också underlättar en övergång från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen och de insatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda. Därtill kan det förväntas att mer rättssäkra och tydligare beslut med en högre grad av acceptans hos de försäkrade positivt påverkar förtroendet för Försäkringskassan och den allmänna sjukförsäkringens legitimitet.

Välkommet är också att Försäkringskassans skyldighet att bedöma arbetsförmåga mot angivet normalt förekommande arbete fastställs i lagstiftning och inte i form av en handlägningsbestämmelse. Som utredningen diskuterar innebär en lösning genom lagstiftning att även domstolar i en domstolsprocess måste konkretisera bedömningen av arbetsförmåga vilket kan inverka på den enskildes möjligheter att argumentera mot Försäkringskassans beslut. Men att skyldigheten att bedöma arbetsförmåga mot angivet normalt förekommande arbete är lagstadgad skickar också en stark samhällelig signal om att det är viktigt med tydliga och begripliga beslut från Försäkringskassan. En lagstadgad skyldighet är också mer bestående och varaktig såtillvida att det krävs en riksdagsbehandling för att ändra en lagstadgad skyldighet, medan en handlägningsbestämmelse kan ändras på den handläggande myndighetens initiativ eller genom regeringens instruktioner till myndigheten.

TCO delar också utredningens uppfattning att en bestämmelse om att Försäkringskassan ska bedöma arbetsförmåga mot angivet normalt förekommande arbete är en förutsättning för att kunna avgöra om en försäkrad har arbetsförmåga för ett normalt förekommande arbete med inga eller ringa krav på anpassning, och för att bedömningen ska vara verklighetsförankrad. Som utredningen konstaterar i avsnitt 9.2.3. uppger också en del handläggare i intervjuer att de utgår från

föreställningar om kraven i konkreta arbeten när de bedömer försäkrades arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete.

TCO välkomnar att utredningen föreslår att arbetsförmågan för normalt förekommande arbete relateras till yrkesgrupp enligt SSK, och att Försäkringskassan i bedömningen använder sig av det referensmaterial som Arbetsförmedlingen förvaltar. Som utredningen påpekar är det viktigt att referensmaterialet ständigt utvecklas för att möjliggöra verklighetsförankrade och relevanta bedömningar. Arbetsförmedlingen föreslås därför också rådgöra med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Att arbetsmarknadens parter med sin kunskap om arbetsmarknaden och de krav som ställs inom olika yrkesområden involveras ser TCO som en förutsättning för att referensmaterialet hålls uppdaterat och aktuellt, och är något TCO har efterfrågat i kontakterna med utredningen. TCO anser att det bör införas fasta och strukturerade former för en kontinuerlig uppföljning och utveckling av referensmaterialet för att säkerställa dess aktualitet.

12.3. Ärendena måste utredas mer

Utredningen föreslår att Försäkringskassan ska ta ställning till om det finns normalt förekommande arbeten i vilka den försäkrade kan nyttja sin kvarvarande arbetsförmåga och möta kraven på normal arbetsprestation utan eller med endast ringa anpassning av arbetsuppgifterna. Utredningen betonar att för att göra detta ställningstagande krävs att frågan blir ordentligt belyst och utredd, och med utgångspunkt från HFD 2018, ref 51 att Arbetsförmedlingens bedömningar av personers arbetsförmåga ska anses vara vägledande samt att den enskilde måste kunna leva upp till de krav arbetsgivare allmänt har när det gäller arbetsprestationer och arbetstakt. Vidare betonar utredningen behovet att se över användning och implementering av aktivitetsförmågeutredningarna, samtidigt som det är centralt att Försäkringskassans bedömning är individuell utifrån den enskildes förutsättningar och omständigheter.

Att utredningen förtydligar Försäkringskassans utredningsansvar är mycket välkommet och välbehövligt. TCO delar också uppfattningen att det behövs en översyn av hur aktivitetsförmågeutredningarna används av Försäkringskassan. Under utredningens arbete har TCO betonat att även med ett referensmaterial och en arbetsförmågeutredning kommer det krävas ytterligare utredande insatser från Försäkringskassan för att visa att den enskilde utifrån sina individuella förutsättningar har arbetsförmåga för normalt

förekommande arbete inom en relevant yrkesgrupp. Det är också centralt att Försäkringskassans bedömning utgår från principen att den försäkrade är försäkrad i "befintligt skick" och tar vederbörlig hänsyn till relevanta individuella omständigheter och förutsättningar. Det kan till exempel handla om samsjuklighet eller latent funktionsnedsättningar som påverkar den enskildes förutsättningar och arbetsförmåga. Försäkringskassan bör i beslutsmotiveringar redogöra för hur individuella faktorer har påverkat bedömningen – eller om det behövs redogöra för varför faktorer bedömts sakna relevans.

12.4 Äldre försäkrade ska alltid få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren

Utredningen föreslår att en försäkrad som har uppnått den ålder då hen som tidigast kan ta ut inkomstgrundad ålderspension, i dag 62 år, ska få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren oavsett hur länge hen har haft nedsatt arbetsförmåga. Möjligheten att få arbetsförmågan bedömd mot arbete hos arbetsgivaren ska gälla till och med den månad då den försäkrade som tidigast får ta ut garantipension. I dag är denna gräns 65 år.

TCO tillstyrker utredningens förslag. Som utredningen lyfter fram nekas äldre oftare än yngre sjukpenning vid bedömning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete vid dag 180. Många som nekas sjukpenning lämnar arbetslivet genom att ta ut ålderspension istället för att gå ut i arbetslöshet och söka nytt arbete på en arbetsmarknad där äldre många gånger har svårt att få nytt arbete. Som konsekvens går samhället miste om värdefull kompetens och erfarenhet samtidigt som äldre genom att ta ut pension i förtid får lägre pension. Utredningens förslag stärker förutsättningarna för äldre att återgå till arbete där deras kompetens och erfarenhet kan tas tillvara, vilket är rimligt både ur den enskildes perspektiv och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det är också i linje med en allmän samhällsambition att främja ett längre arbetsliv.

Utredningens förslag att äldre personers arbetsförmåga prövas mot arbete hos befintlig arbetsgivare omfattar av naturliga skäl inte arbetslösa. Samtidigt är det långt ifrån ovanligt att en anställning av olika skäl upphör under en sjukskrivning. TCO vill därför i detta sammanhang lyfta fram betydelsen av att se över regelverket kring sjukersättning och äldres möjligheter att beviljas sjukersättning, och välkomnar att regeringen nyligen tagit initiativ till att tillsätta en utredning om bland annat sjuk- och aktivitetsersättning.

12.5 Inför ett nytt beviskrav, övervägande skäl, för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180.

Utredningen föreslår att bedömningen av arbetsförmågan mot angivet normalt förekommande arbete ska efter dag 180 kunna skjutas upp om övervägande skäl talar för att den försäkrade kommer att återgå i arbete hos arbetsgivaren senast dag 365.

TCO tillstyrker och välkomnar utredningens förslag. TCO är positiv till fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmåga inom rehabiliteringskedjan. Riktigt utformade innebär fasta tidsgränser en tydlighet och förutsägbarhet i sjukskrivningsprocessen och främjar omställning till annat arbete då återgång till det ordinarie arbetet inte är möjligt eller lämpligt. Sjukförsäkringen är inte en yrkesförsäkring. Samtidigt måste det finnas en rimlig avvägning mellan omställning och den enskildes möjligheter att genom återhämtning och rehabilitering återgå till sitt ordinarie arbete. Sjukförsäkringen har såsom regelverket tillämpats under en längre tid haft alltför stort fokus på omställning. Utredningens förslag innebär en mer rimlig avvägning mellan rehabilitering och omställning genom att stärka möjligheterna för sjukskrivna att komma tillbaka till sitt tidigare arbete och därmed det arbete som den försäkrade har kompetens och erfarenhet för. Många av TCO-förbunden har annars erfarenheten att det inte är ovanligt att påbörjade rehabiliteringsinsatser avbryts på grund av att den försäkrade förlorar sin sjukpenning vid dag 180 – och detta trots att arbetsgivare, läkare och den enskilde är överens om insatser och det finns en plan för stegvis återgång i arbete. Utredningens förslag kommer förhoppningsvis innebära att fler sjukskrivna får möjlighet att slutföra påbörjade rehabiliteringsinsatser och möjlighet att återgå till sitt arbete i en takt som är rimlig givet den enskildes situation och förutsättningar. Detta gynnar arbetsgivare som kan behålla medarbetare med verksamhetsspecifik erfarenhet och kompetens, samhället då värdefulla investeringar i kompetens och erfarenhet tas tillvara och den enskilde som ges möjlighet att komma tillbaka till ett arbete hen många gånger uppskattar och till ett sammanhang som är en central del i hens identitet och självförståelse.

Utredningen föreslår också att särskilda skäl ska tillämpas utifrån de bedömningar som görs i enskilda fall, och inte utifrån vilken slags diagnos det handlar om. TCO har i diskussioner med utredningen lyft fram det absurda i att på förhand utesluta tillämpningen av särskilda

skäl vid vissa diagnoser, och välkomnar att utredningen förtydligar att vilken diagnos det rör sig om inte ska påverka huruvida ”särskilda skäl” ska kunna tillämpas.

TCO välkomnar också att utredningen lyfter fram Försäkringskassans skyldighet att utreda om särskilda skäl föreligger i de fall där den försäkrade inte själv kan visa om denne uppfyller kraven för särskilda skäl. Att Försäkringskassan utreder om särskilda skäl föreligger då den enskilde saknar en rimlig möjlighet att själv visa detta är centralt för att säkerställa en rättssäker och likformig sjukförsäkring där den enskildes förutsättningar att föra sin egen talan inte påverkar rätten till ersättning. Särskilt psykisk ohälsa kan påverka den enskildes förutsättningar negativt, men många som är sjuka och i utsatta situationer har självfallet sämre förutsättningar att ta de kontakter och initiativ som behövs för att få fram de underlag och intyg som krävs. Att stötta försäkrades möjligheter att ta tillvara sin rätt inom sjukförsäkringen torde därmed även falla inom ramen för Försäkringskassans allmänna samordningsansvar.

12.6 Gör det möjligt att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365

Utredningen föreslår att bedömningen av arbetsförmågan mot angivet normalt förekommande arbete efter dag 365 ska kunna skjutas upp om hög grad av sannolikhet talar för att den försäkrade kommer att återgå i arbete hos arbetsgivaren senast dag 550.

TCO tillstyrker utredningens förslag avseende tidsgränsen vid dag 365. Att sätta en bortre tidsgräns till dag 550 är också motiverat utifrån att sjukförsäkringen inte ska vara en yrkesförsäkring.

12.7 Arbetsförmågan ska inte bedömas mot angivet normalt förekommande arbete vid bedömning av rätt till rehabiliteringsersättning.

Utredningen föreslår att vid bedömningen av rätt till rehabiliteringsersättning ska arbetsförmågan inte bedömas mot angivet normalt förekommande arbete, och detta oavsett hur länge den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga.

TCO tillstyrker utredningens förslag. I praktiken innebär utredningens förslag att rehabiliteringsersättningen faller utanför

tidsgränserna i rehabiliteringskedjan. TCO delar också utredningens uppfattning att det finns stöd för detta i gällande lagstiftning 31 kap. 3 § SFB som säger att den försäkrade har rätt till rehabiliteringsersättning under tid då han eller hon deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering.

Som utredningen framhåller syftar förslaget till att möjliggöra för fler att få tillgång till rehabiliteringsersättning och rehabiliteringsinsatser. TCO välkomnar att ett ökat fokus på rehabilitering och att rehabiliterande insatser kan sättas in tidigare i en sjukskrivningsprocess. Ökat fokus på rehabilitering gynnar återgång till arbete och att värdefull kompetens och erfarenhet tas tillvara genom att fler ges möjlighet att fullfölja rehabiliteringsinsatser. Unionen har exempelvis positiva erfarenheter av arbetsträning som rehabiliteringsåtgärd. I synnerhet vid stressrelaterad ohälsa har Unionen sett att det kan vara värdefullt för arbetstagaren att få befinna sig på arbetsplatsen och utföra vissa arbetsuppgifter, helt utan krav på prestation. Arbetsträning är därför i många fall en åtgärd att sätta in i ett tidigt skede för att bibehålla kontakten med arbetsplatsen som kan främjas av utredningens förslag kring rehabiliteringsersättning. Utredningens förslag innebär också en ökad kontinuitet och förutsägbarhet i rehabiliteringsarbetet för den försäkrade såväl som för arbetsgivare och andra aktörer som är involverade i rehabiliteringen. En förutsättning för en ökad kontinuitet och förutsägbarhet i rehabiliteringsprocessen är dock att Försäkringskassan är aktiv i sitt samordningsansvar och genomför exempelvis avstämningsmöten så att de olika aktörerna tidigt i processen når en samsyn kring vilka insatser som ska vidtas.

Regeringen har den 26 mars 2020 tillsatt utredningen Ett mer ändamålsenligt regelverk i sjuk- och aktivitetsersättningen och för förmåner vid rehabilitering (Dir 2020:31), som bland annat har i uppdrag att föreslå moderniseringar av rehabiliteringsersättningen eller om hur denne kan ersättas av en eller flera mer ändamålsenliga ersättningar. Ur TCO:s perspektiv är det mycket viktigt att den nya utredningen inte innebär att de förslag kring rehabiliteringsersättningen som presenterats i föreliggande betänkande härmed betraktas som irrelevanta. Även om rehabiliteringsersättningen reformeras, eller ersätts av andra ersättningsformer, är det centralt att ersättning som syftar till att främja rehabilitering utformas på ett sätt som möjliggör långsiktiga insatser, kontinuitet och förutsägbarhet för de aktörer som är involverade i rehabiliteringsarbetet. Föreliggande förslag bör därför ingå som en central utgångspunkt i ett fortsatt arbete med att utforma en ändamålsenlig ersättning för att främja rehabilitering –

oaktat om det är i form av rehabiliteringsersättning eller i någon annan form.

Övriga förslag

Utredningen föreslår att Regeringen bör överväga ett förtydligande av begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering, och se över sjukersättningens regelverk. Därtill diskuterar utredningen införandet av ett särskilt arbetsmarknadspolitiskt program för de som går från sjukförsäkringen till arbetsförmedlingen och behöver stöd.

TCO konstaterar att en utredning kring sjukersättningen har aviserats och en utredare har utsetts, vilket TCO välkomnar (Dir 2020:31). När det gäller ett förtydligande av begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering delar TCO utredningens uppfattning att ett förtydligande behövs och att begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering bör omfatta de olika åtgärder som erfarenheten har visat har positiva effekter på återgång i arbete vid olika typer av besvär. Som utredningen påpekar är en vidare definition av arbetslivsinriktad rehabilitering en förutsättning för att fler ska kunna få rehabiliteringsersättning, vilket idag är underutnyttjad.

TCO ställer sig också positiv till utredningens resonemang kring stöd i samband med en övergång mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Även om utredningen inte presenterar ett konkret förslag i denna del är det viktigt att fokusera på denna övergång. I detta sammanhang är det också viktigt att lyfta fram att Arbetsförmedlingen måste ha förutsättningar att ta hand om dem som går från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen även efter den pågående reformeringen av myndigheten.

Therese Svanström

Ordförande

Mikael Dubois

Utredare