Socialförsäkringsutskottets betänkande 1980/81:11

om förtidspension

Motionerna

I motion 1979/80:278 av Margot Håkansson (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en översyn görs av förtidspensioneringen, som berör handikappade ungdomar, så att ingen erhåller förtidspension utan att en noggrann prövning av rehabiliterings- och sysselsättningsmöjligheterna har gjorts, och att i stället ett utbildnings- eller studiebidrag under viss tid utgår som omfattar de grupper som i dag erhåller förtidspension.

I motion 1979/80:1182 av förste vice talmannen Ingegerd Troedsson m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om en utvärdering av den bedömning av alkoholsjuka m. fl. som tillämpats sedan år 1977 i syfte att om möjligt åstadkomma en ökad rehabilitering av dessa personer.

I motion 1979/80:1633 av Ingegerd Elm m. fl. (s) föreslås att riksdagen hos regeringen begär en parlamentarisk utredning om förtidspensioneringen i enlighet med vad som anförs i motionen.

Utskottet

Motionerna tar upp olika frågor i anslutning till förtidspensioneringen främst i yngre åldrar.

Bestämmelserna om rätt till folkpension och tilläggspension i form av förtidspension eller sjukbidrag återfinns i 7 och 13 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

Förtidspension eller sjukbidrag kan utgå till försäkrad som fyllt 16 men inte 65 år och som inte uppbär ålderspension. En förutsättning för rätt till förtidspension eller sjukbidrag är att den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt med minst hälften på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Om nedsättningen kan anses varaktig föreligger rätt till förtidspension medan rätt till sjukbidrag föreligger om nedsättningen endast kan antas bli bestående avsevärd tid. Sjukbidrag skall tidsbegränsas.

Allt efter graden av nedsättningen av arbetsförmågan utgår förtidspension (alt. sjukbidrag) i form av hel, två tredjedels eller halv pension.

I 7 kap. 3 § AFL ges närmare regler för invaliditetsbedömningen i fråga om rätt till förtidspension. Vid bedömande i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall beaktas den försäkrades förmåga att vid den nedsättning av prestationsförmågan, varom är fråga, bereda sig inkomst genom sådant arbete,

som motsvarar hans krafter och färdigheter och som rimligen kan begäras av honom med hänsyn till hans utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och därmed jämförliga omständigheter. Bedömningen skall göras efter samma grunder oavsett arten av den föreliggande nedsättningen av prestationsförmågan. Om den försäkrade är föremål för rehabiliteringsåtgärd skall arbetsförmågan under tiden för åtgärden anses nedsatt i den mån han på grund av åtgärden är hindrad att utföra förvärvsarbete.

För försäkrad som fyllt 60 år gäller särskilda regler för förtidspension som innebär att förtidspension också kan utgå av arbetsmarknadsskäl när den försäkrade uppburit ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd under den längsta tid dessa stödformer kan utgå.

Enligt 16 kap. 7 § AFL gäller att förtidspensionen kan dras in eller minskas om den försäkrades förmåga eller möjligheter att bereda sig inkomst genom arbete väsentligt förbättras.

Margot Håkansson anför i motion 1979/80:278 att sysselsättningsfrekvensen bland de handikappade ungdomarna tenderar att sjunka trots olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och att detta klart kan avläsas i statistiken över förtidspensionerade. Förtidspensioneringen är, framhåller motionären, en defensiv lösning av de arbetsmarknadspolitiska problemen som är samhällsekonomiskt kostsam och medför en rad negativa konsekvenser för den enskilde. Utvecklingen av ett utbildnings- och studiebidrag som också skulle omfatta dem som får förtidspension och som garanterade den ekonomiska tryggheten skulle enligt motionären vara ett led i en offensiv social- och arbetsmarknadspolitik och bl. a. medföra att handikappade ungdomar ständigt blir föremål för rehabiliterings- och/eller sysselsättningsfrämjande åtgärder. Motionären begär en översyn av förtidspensioneringen i detta syfte.

Motionärerna i motion 1979/80:1633 av Ingegerd Elm m. fl. pekar också på negativa sociala konsekvenser av en förtidspensionering av yngre personer och anför att rätten till arbete måste vara ett grundläggande krav. Även om man får räkna med att förtidspensioneringen för många unga med svåra handikapp förblir den främsta ekonomiska trygghetsgarantin bör man, framhåller motionärerna, ändå ha som målsättning att aldrig ge upp ansträngningarna att söka bereda så många handikappade personer som möjligt arbete. Motionärerna anser att man bör överväga i vilken utsträckning man genom förändringar i förtidspensioneringens regelsystem kan åstadkomma en mer aktiv och arbetsskapande politik och att man bör pröva om man inte mera regelmässigt och för en längre tid borde bevilja unga handikappade sjukbidrag, vilket från trygghetssynpunkt är likvärdigt med förtidspension. Genom ett sådant system skulle man få bättre garantier för att kraftfulla rehabiliteringsinsatser görs för att bereda unga handikappade arbete och också vinna ytterligare tidsutrymme för sådana insatser. Man bör enligt motionärerna även pröva t. ex. möjligheten till en mer flexibel

utformning av förtidspensioneringen – med mönster från delpensioneringen – samt möjligheten till vilande förtidspension. Motionärerna begär att en parlamentarisk utredning skall tillkallas för att göra en översyn av förtidspensioneringen i enlighet med vad som anförts i motionen.

Statistiska uppgifter om förtidspensioneringen för åren 1968–1979 visar att antalet förtidspensionärer har ökat väsentligt under 1970-talet. Såsom framhållits i motion 1979/80:1633 hänför sig emellertid ökningen till vuxna åldrar, främst åldrarna 50–64 år. För åldrarna 16–29 år får man däremot gå tillbaka till år 1971 för att finna ett lägre antal förtidspensionerade personer än under år 1979. I åldrarna 16–29 år utgår förtidspension i flertalet fall i form av sjukbidrag. Statistiken över nybeviljade förtidspensioner under åren 1968–1978 visar samma mönster, och man får gå tillbaka till år 1968 för att finna ett lägre antal nybeviljade förtidspensioner i åldrarna 16–29 år än för år 1979. Medan ca 2 000 förtidspensioner/sjukbidrag i dessa åldrar beviljades årligen under några år i början av 1970-talet beviljades inte fullt 1 400 under år 1978.

Förtidspensioneringens främsta syfte är att tillförsäkra personer, som på grund av handikapp eller sjukdom saknar försörjningsmöjlighet, en rimlig ekonomisk trygghet. Det är angeläget att slå vakt om denna rättighet även i fortsättningen lika väl som det är angeläget att man är uppmärksam på att förmånssystemet inte brukas som ett medel att lösa svårigheter med att bereda medborgare i yrkesaktiva åldrar sysselsättning. I den allmänna debatten förekommer inte sällan påståenden om att förtidspensioneringen ökat bland handikappade unga och att den skulle missbrukas för att lösa problem på arbetsmarknaden. De ovan återgivna vikande siffrorna för antalet förtidspensionärer i åldrarna 16–29 år under den gångna tioårsperioden ger inte belägg för dessa påståenden. Det är emellertid utomordentligt angeläget att man på alla sätt stöder handikappade personer i deras strävan att få ett arbete och att man aktivt prövar olika vägar för att bereda så många handikappade som möjligt sysselsättning.

I motionerna hänvisas till sysselsättningsutredningens arbete. I delbetänkande SOU 1978:14, Arbete åt handikappade, tar utredningen upp frågan om de arbetshandikappades sysselsättning och lägger fram olika förslag till åtgärder för att underlätta handikappade personers tillträde till arbetsmarknaden. Riksdagen har därefter år 1979 (prop. 1978/79:73, AU 1978/79:20, rskr 186) beslutat om väsentligt förstärkta åtgärder för arbetshandikappade. Bl. a. har innevarande år en ny organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen tillskapats genom att arbetsmarknadsinstitutet inom arbetsmarknadsverket inrättats. Man kommer härigenom att få ökade möjligheter att förbereda bl. a. handikappade personer för ett utträde på arbetsmarknaden. Vidare syftar vissa stödåtgärder enligt riksdagsbeslutet direkt till att öka möjligheterna för unga arbetshandikappade, bl. a. förtidspensionerade, att få arbete. Försök kommer också att ske med uppsökande verksamhet bland unga förtidspensionärer med inriktning på en prövning av möjlighe-

terna till rehabilitering och sysselsättning.

Vid sidan av förslag om arbetsmarknadspolitiska åtgärder pekade sysselsättningsutredningen på vissa negativa konsekvenser som kunde följa av pensionssystemets utformning. Bl. a. föreslog man ett system med vilande förtidspension för förtidspensionerade som tog ett arbete.

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet har i år tillsatt en arbetsgrupp i vilken ingår representanter för nämnda departement och för social-, ekonomi- och budgetdepartementen samt för riksförsäkringsverket för att utreda vissa frågor om förtidspensioneringen, bl. a. frågan om vidgade möjligheter till vilande förtidspension. Avsikten är att arbetsgruppen skall arbeta skyndsamt och kunna lägga fram förslag redan i början av nästa år.

Av det ovan anförda framgår att ett flertal åtgärder, som har till syfte att underlätta för unga handikappade att gå ut i arbetslivet, nyligen genomförts och att förslag om ytterligare åtgärder kan väntas inom kort. Mot denna bakgrund anser utskottet att någon riksdagens åtgärd med anledning av motionerna 1979/80:278 och 1979/80:1633 för närvarande inte är erforderlig.

Bestämmelsen i 7 kap. 3 § AFL att bedömningen av i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall göras efter samma grunder oavsett arten av den föreliggande nedsättningen av prestationsförmågan tillkom enligt beslut vid 1976/77 års riksmöte (prop. 1976/77:44, SfU 1976/77:13, rskr 54). Syftet med bestämmelsen var att få en liberalisering av bedömningen av rätten till förtidspension vid bl. a. alkoholism. Bedömningen i dessa fall skulle i fortsättningen grunda sig inte bara på en medicinsk-psykiatrisk undersökning och utvärdering utan även på relevanta sociala omständigheter.

I motion 1979/80:1182 av förste vice talmannen Ingegerd Troedsson m. fl. begärs en utvärdering av de sedan år 1977 tillämpade reglerna om förtidspension till bl. a. alkoholmissbrukare. Motionärerna menar att en tendens kan utläsas av de nya reglerna om förtidspension till missbrukare, nämligen att pensionering enligt denna bedömning sker av allt yngre personer. Detta torde, framhåller motionärerna, vara ett utslag av det ökade alkoholmissbruket hos personer i allt yngre åldrar och bristande rehabiliteringsresurser. Den av motionärerna begärda utvärderingen skulle göras i syfte att om möjligt åstadkomma en rehabilitering av missbrukare.

Vid behandlingen av förslaget i proposition 1976/77:44 om en vidgning av rätten till förtidspension vid bl. a. alkoholism betonade utskottet starkt vikten av att rehabiliteringsverksamheten byggdes ut och effektiviserades. Förslaget om en mildare bedömning för rätten till förtidspension till missbrukare hade, framhöll utskottet, tillkommit bl. a. för att söka stimulera den försäkrade att själv i ökad omfattning medverka i rehabiliteringsprocessen och kunde enligt utskottets mening också innebära en sådan stimulans. Pensionering vid alkoholmissbruk och andra sjukdomstillstånd fick därför under inga förhållanden ersätta meningsfulla rehabiliteringsåtgärder. Denna

princip borde i alldeles särskilt hög grad gälla i fråga om yngre försäkrade.

Inte heller när det gäller förtidspension vid alkoholism har utskottet kunnat finna stöd för påståendet att pensionering sker av allt yngre personer. I samband med att reglerna för förtidspension vid bl. a. alkoholism ändrades år 1977 ökade antalet nya förtidspensionärer med diagnosen alkoholism från 1 059 under år 1976 till 1 805 år 1977. Under år 1978 sjönk siffran till 1 507. De flesta som fick förtidspension på grund av alkoholism var över 50 år gamla, medan 2 % av förtidspensionerna beviljades personer under 30 år. Förtidspension på grund av diagnosen alkoholpsykos beviljades 83 personer under år 1978, varav endast en person var under 30 år. Förtidspension på grund av narkomani beviljades samma år 49 personer, varav 21 personer var under 30 år.

Den nya lagstiftningen har endast varit i kraft under tre år. Att en viss ökning skedde av antalet förtidspensioner omedelbart vid reformens genomförande var väntat med hänsyn till den osäkerhet som tidigare funnits om missbrukares rätt till förtidspension. Det är därför enligt utskottets mening för tidigt att nu dra några slutsatser om reformens fortsatta utveckling. Utskottet vill emellertid ånyo understryka angelägenheten av att man även i fortsättningen prövar alla möjligheter till rehabilitering innan en förtidspensionering sker.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motion 1979/80:1182.

Utskottet hemställer

1. beträffande *en översyn av förtidspensioneringen*
   att riksdagen avslår motionerna 1979/80:278 och 1979/80:1633,
2. beträffande *en utvärdering av reglerna om förtidspension till missbrukare*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:1182.

Stockholm den 18 november 1980

På socialförsäkringsutskottets vägnar
SVEN ASPLING

Närvarande: Sven Aspling (s), Maj Pehrsson (c), Helge Karlsson (s), Allan Åkerlind (m), Börje Nilsson (s), Gösta Andersson (c), Lars-Åke Larsson (s), Elis Andersson (c), Martin Segerstedt (s), Arne Lindberg (c), Siri Häggmark (m), Nils-Olof Gustafsson (s), Åke Persson (fp), Ingegerd Elm (s) och Görel Bohlin (m).