

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2018/19:SfU12

Riksrevisionens rapport om att nekas sjukersättning och aktivitetsersättning

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Regeringens bedömning med anledning av Riksrevisionens rapport är att regelverket för sjuk- och aktivitetsersättning behöver ses över. Nybeviljande av förmånerna är på historiskt låga nivåer, och en översyn av regelverket avseende sjukersättningen har därför påbörjats.

Vad gäller Riksrevisionens rekommendation att införa en lagreglerad tidsgräns för prövning av sjuk- och aktivitetsersättning anger regeringen att Försäkringskassan numera i högre utsträckning genomför en s.k. särskild utredning, bl.a. med syfte att utreda möjligheterna att byta ut sjukpenning mot sjuk- och aktivitetsersättning, vid den av Försäkringskassan fastställda tidpunkten än vad som framgår av Riksrevisionens granskning.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör överväga att ge Försäkringskassan i uppdrag att utarbeta en ny process för beslut om rätten till sjuk- och aktivitetsersättning, fristående från handläggningen av sjukskrivningsprocessen, gör regeringen bedömningen att det främst är en fråga för myndighetens interna styrning.

I betänkandet finns tre reservationer (SD, C, V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2018/19:8 Riksrevisionens rapport om att nekas sjukersättning och aktivitetsersättning.

Sex yrkanden i tre följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om att nekas sjukersättning och aktivitetsersättning	5
Reservationer	10
1. Ändrat regelverk för sjuk- och aktivitetsersättning i avvaktan på översyn m.m., punkt 2 (SD)	10
2. Ändrat regelverk för sjuk- och aktivitetsersättning i avvaktan på översyn m.m., punkt 2 (C)	10
3. Ändrat regelverk för sjuk- och aktivitetsersättning i avvaktan på översyn m.m., punkt 2 (V)	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen	12
Följdmotionerna	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens rapport om att nekas sjukersättning och aktivitetsersättning

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:8 till handlingarna.

2. Ändrat regelverk för sjuk- och aktivitetsersättning i avvaktan på översyn m.m.

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:270 av Solveig Zander (C) yrkandena 1 och 2,

2018/19:271 av Julia Kronlid m.fl. (SD) yrkandena 1–3 och

2018/19:287 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V).

Reservation 1 (SD)

Reservation 2 (C)

Reservation 3 (V)

Stockholm den 22 november 2018

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Johan Forssell

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Johan Forssell (M), Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Katarina Brännström (M), Teresa Carvalho (S), Solveig Zander (C), Nooshi Dadgostar (V), Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Julia Kronlid (SD), Kadir Kasirga (S), Hans Eklind (KD), Björn Petersson (S), Emma Carlsson Löfdahl (L), Maria Ferm (MP), Arin Karapet (M), Linda Lindberg (SD) och Anne Oskarsson (SD).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2018/19:8 Riksrevisionens rapport om att nekas sjukersättning och aktivitetsersättning. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – effekter på inkomst och hälsa (RiR 2018:9).

Riksrevisionen överlämnade granskningsrapporten till riksdagen den 6 april 2018.

Riksrevisor Stefan Lundgren med medarbetare presenterade rapporten vid utskottets sammanträde den 3 maj 2018.

En förteckning över behandlade förslag finns i bilagan.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om att nekas sjukersättning och aktivitetsersättning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår yrkanden bl.a. om en lagreglerad tidsgräns för prövning av sjuk- och aktivitetsersättning, om en ny fristående process för beslut om rätten till sjuk- och aktivitetsersättning och om lättnader i regelverket i syfte att fler ska kunna få sjukersättning.

Skrivelsen

Allmänt om sjuk- och aktivitetsersättning

Sjuk- och aktivitetsersättning betalas ut om arbetsförmågan kan antas vara nedsatt med minst en fjärdedel under en längre tid på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. För sjukersättning gäller att arbetsförmågan ska anses vara stadigvarande nedsatt. För aktivitetsersättning krävs att nedsättningens varaktighet är minst ett år och att den försäkrade är mellan 19 och 29 år. Sedan den 1 juli 2008 tas inte längre hänsyn till några andra omständigheter än individens möjligheter att försörja sig på hela arbetsmarknaden vid bedömningen av rätt till sjukersättning.

I begreppet ”hela arbetsmarknaden” inkluderas anpassade arbeten, subventionerade arbeten i form av lönebidrag, utvecklings- och trygghetsanställningar, nystartsjobb och skyddade anställningar på Samhall. En person som kan ta ett sådant arbete är inte berättigad till sjukersättning, oavsett om ett sådant arbete finns tillgängligt eller inte. Den 1 juli 2008 avskaffades möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Enligt Riksrevisionen tyder ingenting på att sjuk- och aktivitetsersättning lämnas till personer med betydande arbetsförmåga. Vid nekad ersättning sker en tydlig försämring av inkomsterna eftersom bortfallet av sjuk- och aktivitetsersättning inte kompenseras med högre arbetsinkomster eller högre transferringar från andra ersättningssystem. Vidare kan ett nekande av sjuk- och aktivitetsersättning få negativa konsekvenser för hälsan. Jämfört med dem som beviljas ersättning har de som nekas fler dagar som inlagd inom slutna vård efter beslutet. Den negativa effekten kan härledas till en relativ ökning av personer som är inlagda med en allvarlig psykisk sjukdom. Dessa personer är i en särskilt utsatt position i händelse av ett nekande. Resultaten uppvisar ett tydligt mönster såtillvida att ju svagare position individen har på arbetsmarknaden,

desto större är risken för att nekandet får negativa konsekvenser för inkomster och hälsa.

Trots de negativa effekterna ges inget stöd för att Försäkringskassan skulle vara för strikta i sina bedömningar i förhållande till regelverket. Under förutsättning att denna slutsats är korrekt pekar det mesta därmed på att det finns en betydande diskrepans mellan de villkor som reglerar rätten till sjuk- och aktivitetsersättning, och människors möjligheter att arbeta.

I dag föregås beslut om rätt till sjuk- och aktivitetsersättning i ärenden där den försäkrade är sjukskriven inte av en process som är att betrakta som helt separerad från sjukskrivningsprocessen. Exempelvis baseras beslutet på befintliga medicinska underlag i sjukpenningärendet och på handläggarens bedömningar och rekommendationer. Detta kan skapa problem för handläggaren som dels har till uppgift att agera stöd och bedöma behovet av rehabilitering, dels agera som kontrollfunktion i sjukförsäkringen. Med sammanblandade processer för sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning riskerar också gamla bedömningar och beslut att få långtgående konsekvenser.

Borttagandet av den bortre gränsen för rätt till sjukpenning förefaller ha haft en negativ inverkan på Försäkringskassans benägenhet att utreda den sjukskrivnes rätt till sjuk- och aktivitetsersättning. Oavsett sjukskrivningens längd övergår färre från sjukpenning till sjuk- och aktivitetsersättning i dag än under perioden med en tidsgräns (2008–2016). Med en fast tidsgräns för rätten till sjukpenning fanns en naturlig bortre gräns för att pröva rätten till sjuk- och aktivitetsersättning. Resultaten visar också att personer som påbörjade sin senaste sjukskrivning i närvaro av en bortre tidsgräns uppvisade högre arbetsinkomster efter ett nekande än de som påbörjade en sjukskrivning utan en tidsgräns.

Avslutningsvis konstaterar Riksrevisionen tydliga brister i Försäkringskassans genomförande av den särskilda utredning som ska genomföras mellan dag 366 och 450 i sjukfallet.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att dels införa en lagreglerad tidsgräns för prövning av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning, dels överväga ett införande av en separat process för beslut om rätten till sjuk- och aktivitetsersättning.

Regeringens bedömning och åtgärder

Enligt regeringen är det viktigt att en prövning av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning i pågående sjukfall sker utan onödigt dröjsmål. Den historiskt låga graden av nybeviljande av ersättningarna som Riksrevisionen lyfter fram har också regeringen konstaterat. Regeringen har därför initierat en översyn av regelverket för sjukersättning och möjligheter till en meningsfull sysselsättning för den som uppbär sjukersättning.

Enligt Riksrevisionen tyder erfarenheterna före och efter borttagandet av den borte tidsgränsen för sjukpenning på att prövningen av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning inte prövas i samma utsträckning i avsaknad av en borte tidsgräns. Som Riksrevisionen noterar gör Försäkringskassan bedömningen att det minskade nybeviljandet 2016 och 2017 beror på en mer korrekt tillämpning av det regelverk som infördes 2008. Det är dock enligt Riksrevisionen sannolikt att även borttagandet av den borte tidsgränsen haft betydelse för prövningen av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning i långa sjukfall.

Efter borttagandet av den borte tidsgränsen för sjukpenningen införde Försäkringskassan i september 2016 en s.k. särskild utredning, som ska genomföras någon gång mellan dag 366 och 450 i ett sjukfall. Syftet är att förkorta sjukfallet och öka återgången i arbete, men också att utreda möjligheterna att byta ut sjukpenning mot sjuk- eller aktivitetsersättning. Riksrevisionen konstaterar att de utredningar som har ersatt den borte tidsgränsen inte alls föreföll bli genomförda i den utsträckning som kunde förväntas. Regeringen bedömer att Försäkringskassan numera i ökad utsträckning genomför den särskilda utredningen på den tid som myndigheten har utsatt.

Riksrevisionen rekommenderar således en lagreglerad tidsgräns för prövning av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning. Regeringen kan efter avslutad översyn av sjukersättningen arbeta vidare med frågan. Vad gäller Försäkringskassans processer för beslut om rätten till sjuk- och aktivitetsersättning respektive sjukpenning bedömer regeringen dock att det främst är en fråga för myndighetens interna styrning.

I fråga om regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser anger regeringen följande. För att bryta den tidigare uppgången i sjukfrånvaron samt minska skillnader i sjukfrånvaro mellan kvinnor och män beslutade regeringen i september 2015 att anta ett brett åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro. Försäkringskassan, arbetsgivare samt hälso- och sjukvården identifierades som de viktigaste aktörerna för att åstadkomma detta. I budgetpropositionen för 2017 utvecklades programmet med fokus på hälso- och sjukvårdens och arbetsgivarens roll i sjukskrivningsprocessen. Vidare betonades rollen för arbetsmarknadens parter. Åtgärder vidtogs också i syfte att ge unga med funktionsnedsättning eller sjukdom bättre möjligheter att komma i arbete, i stället för att få aktivitetsersättning.

Åtgärdsprogrammet utvecklades ytterligare i Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum, som presenterades i januari 2018. En del av Åtgärdsprogram 3.0 är ett uppdrag till Försäkringskassan att förstärka arbetet med att ge stöd till individers återgång i arbete. I uppdraget ingår att uppmärksamma och se till att de försäkrade, som kan ha behov av åtgärder och kompetens från Arbetsförmedlingen, får tillgång till detta inom ramen för det nuvarande samarbetet med Arbetsförmedlingen. I åtgärdsprogrammet ingår också en översyn inom Regeringskansliet av sjukersättningen. I översynen ska regelverket för sjukersättningen analyseras för att säkerställa att gränsdragningen mellan de långtidssjukskrivna som fortsät-

ter med sjukpenning och de som i stället beviljas sjukersättning är ändamålsenlig. Eventuella hinder för den som har sjukersättning att delta i aktiviteter eller att prova på att återgå i arbete ska analyseras liksom behovet av ytterligare åtgärder i syfte att minska antalet långa sjukfall.

I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Motionerna

I kommittémotion 2018/19:271 av Julia Kronlid m.fl. (SD) begärs i yrkande 1 ett tillkännagivande om att tydliggöra uppdraget till Försäkringskassan vad gäller prövning av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning. I avvaktan på regeringens översyn bör den som är i behov av en prövning av rätten till sjuk- eller aktivitetsersättning få en sådan prövning inom rimlig tid och anpassad till individens behov. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att utreda möjligheten till lättnader i regelverket med syftet att fler ska kunna ta del av sjukersättning. Detta bör ske genom att införa en ny mindre permanent sjukersättning som möjliggör omprövning av arbetsförmågan och där ersättningen är kopplad till vård och rehabilitering. I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om att utreda möjligheten till en mer fristående process i övergången mellan sjukpenning och sjuk- eller aktivitetsersättning.

I kommittémotion 2018/19:270 av Solveig Zander (C) begärs i yrkandena 1 och 2 tillkännagivanden i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen bör således införa en lagreglerad tidsgräns för prövning av sjuk- och aktivitetsersättning och ge Försäkringskassan i uppdrag att utarbeta en ny process för beslut om rätten till sjuk- och aktivitetsersättning fristående från sjukskrivningsprocessen.

I kommittémotion 2018/19:287 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) begärs ett tillkännagivande om att regeringen skyndsamt bör återkomma med förslag på hur regelverket för sjuk- och aktivitetsersättning kan ändras för att fler ska kunna ta del av ersättningen. I dag tas inte hänsyn till ålder, utbildning eller andra individuella skäl och den försäkrade prövas mot hela arbetsmarknaden inklusive anpassade arbeten, och oavsett om det finns ett sådant arbete tillgängligt eller inte.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att antalet nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar har varierat kraftigt över tid men att antalet på senare år har minskat. Den högsta nivån nåddes 2003 då 73 000 personer beviljades ersättning och den lägsta 2010 då 14 000 personer beviljades ersättning. Som orsak till nedgången anger Riksrevisionen förändringar i Försäkringskassans arbetssätt och tillämpning av reglerna. Nedgången efter 2008 kan enligt Riksrevisionen i stor utsträckning tillskrivas de skärpta krav för beviljande av sjukersättning som då inför-

des, inklusive avskaffandet av den tidsbegränsade sjukersättningen. Riksrevisionen har inte funnit något stöd för att Försäkringskassan har varit för strikt i sina bedömningar i förhållande till regelverket. Frågan är då om regelverket i sig är för strikt.

Enligt Riksrevisionen förefaller borttagandet av den bortre gränsen för rätt till sjukpenning ha haft en negativ inverkan på Försäkringskassans benägenhet att utreda den sjukskrivnes rätt till sjuk- och aktivitetsersättning.

Regeringen har uppmärksammat det låga beviljandet av sjukersättning och beslutat om en översyn av reglerna. Bland annat ska regelverket analyseras för att säkerställa att gränsdragningen mellan de långtidssjukskrivna som fortsätter med sjukpenning och de som i stället beviljas sjukersättning är ändamålsenlig. Översynen ska slutföras under hösten 2018.

I avvaktan på resultatet av översynen finns det inte skäl för riksdagen att göra några tillkännagivanden, vare sig vad gäller tydliggörande av Försäkringskassans uppdrag, införande av en lagreglerad tidsgräns för prövning av sjuk- och aktivitetsersättning eller ändring av regelverket i övrigt. Inte heller anser utskottet att det bör införas en ny fristående beslutsprocess för sjuk- och aktivitetsersättning.

Utskottet avstyrker därmed motionerna 2018/19:271 (SD) yrkandena 1–3, 2018/19:270 (C) yrkandena 1 och 2 och 2018/19:287 (V) och föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2018/19:8 till handlingarna.

Reservationer

1. Ändrat regelverk för sjuk- och aktivitetsersättning i avvaktan på översyn m.m., punkt 2 (SD)

av Julia Kronlid (SD), Linda Lindberg (SD) och Anne Oskarsson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:271 av Julia Kronlid m.fl. (SD) yrkandena 1–3,
bifaller delvis motionerna

2018/19:270 av Solveig Zander (C) yrkande 2 och
2018/19:287 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) samt
avslår motion

2018/19:270 av Solveig Zander (C) yrkande 1.

Ställningstagande

I avvaktan på resultatet av regeringens översyn av sjukersättningen anser vi att uppdraget till Försäkringskassan vad gäller prövning av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning bör tydliggöras. Den som är i behov av en prövning bör få en sådan inom rimlig tid och anpassad till det egna behovet. Vidare bör möjligheten till lättnader i regelverket utredas med syftet att fler försäkrade ska kunna ta del av sjukersättningen. Detta bör ske genom att en ny mindre permanent sjukersättning införs som möjliggör omprövning av arbetsförmågan och där ersättningen är kopplad till vård och rehabilitering. Även möjligheten till en mer fristående process i övergången mellan sjukpenning och sjuk- eller aktivitetsersättning bör utredas.

2. Ändrat regelverk för sjuk- och aktivitetsersättning i avvaktan på översyn m.m., punkt 2 (C)

av Solveig Zander (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2018/19:270 av Solveig Zander (C) yrkandena 1 och 2 samt
avslår motionerna
2018/19:271 av Julia Kronlid m.fl. (SD) yrkandena 1–3 och
2018/19:287 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V).

Ställningstagande

Riksrevisionens rekommendation om en lagreglerad tidsgräns för prövning av sjuk- och aktivitetsersättning bör genomföras. Regeringen bör återkomma med förslag om detta. Vidare bör regeringen ge Försäkringskassan i uppdrag att utarbeta en ny process för beslut om rätten till sjuk- och aktivitetsersättning fristående från sjukskrivningsprocessen.

3. Ändrat regelverk för sjuk- och aktivitetsersättning i avvaktan på översyn m.m., punkt 2 (V)

av Nooshi Dadgostar (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2018/19:287 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) och
avslår motionerna
2018/19:270 av Solveig Zander (C) yrkandena 1 och 2 samt
2018/19:271 av Julia Kronlid m.fl. (SD) yrkandena 1–3.

Ställningstagande

Regelverket för sjuk- och aktivitetsersättning måste förändras för att skapa trygghet och garantera att de personer som är i behov av förmånerna också får rätt till dem. Regeringen bör därför skyndsamt återkomma till riksdagen med förslag på hur regelverket för sjuk- och aktivitetsersättning kan ändras för att fler ska kunna ta del av ersättningen. I dag tas inte hänsyn till ålder, utbildning eller andra individuella skäl. Vidare prövas den försäkrade mot hela arbetsmarknaden, inklusive anpassade arbeten, och det oavsett om det finns ett sådant arbete tillgängligt eller inte.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:8 Riksrevisionens rapport om att nekas sjukersättning och aktivitetsersättning.

Följdmotionerna

2018/19:270 av Solveig Zander (C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en lagreglerad tidsgräns för prövning av sjukersättning och aktivitetsersättning och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge Försäkringskassan i uppdrag att utarbeta en ny process för beslut om rätten till sjuk- och aktivitetsersättning, fristående från handläggningen av sjukskrivningsprocessen, och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:271 av Julia Kronlid m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska tydliggöra uppdraget till Försäkringskassan vad gäller prövning av rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda möjligheten till lättnader i regelverket med syftet att fler ska kunna ta del av sjukersättning och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda möjligheten till en mer fristående process i övergången mellan sjukpenning och sjukersättning eller aktivitetsersättning och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:287 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen skyndsamt bör återkomma med förslag på hur regelverket för sjukersättning och aktivitetsersättning kan ändras för att fler ska kunna ta del av ersättningen och tillkännager detta för regeringen.