



RiR 2024:14

Undantaget som blev regel

– Försäkringskassans användning av *övervägande skäl*
vid 180 dagars sjukskrivning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2024:14

ISBN 978-91-7086-692-0

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-05-30
Diarienummer: 2022/0975
RiR 2024:14

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Undantaget som blev regel

– Försäkringskassans användning av *övertvägande skäl* vid 180 dagars sjukskrivning

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans användning av undantaget *övertvägande skäl* i sjukförsäkringen samt om intentionen med undantaget har uppnåtts. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försäkringskassan.

Riksrevisorn Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledaren Nina Granqvist har varit föredragande. Revisorn Samir Cedric och enhetschefen Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Nina Granqvist

För kännedom

Regeringskansliet; Socialdepartementet

Försäkringskassan

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	13
2 Beskrivning av den granskade verksamheten	16
2.1 Rehabiliteringskedjan reglerar grunden för rätten till sjukpenning	16
2.2 Försäkringskassans organisering av sjukpenninghandläggningen	18
2.3 Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar och Försäkringskassans samordningsansvar	19
3 Träffsäkerheten för övervägande skäl brister något, men undantaget har en positiv effekt för de försäkrades återgång i arbete	21
3.1 Mer än hälften beviljas sjukpenning med stöd av undantaget	22
3.2 Något färre än hälften återgår till sitt arbete i samma omfattning inom ett år	24
3.3 Positiv effekt av att bedömas med stöd av <i>övervägande skäl</i>	26
3.4 Försäkringskassans beslutsunderlag beskriver omständigheterna bakom tillämpningen av undantaget	27
3.5 Brister i Försäkringskassans kartläggning av rehabiliteringsbehov	29
4 Brister i implementeringen av reformen	32
4.1 Betydande skillnader mellan handläggare i användningen av <i>övervägande skäl</i>	33
4.2 Utmaningar i Försäkringskassans uppdrag att handlägga sjukpenningärenden har betydelse för användningen av <i>övervägande skäl</i>	35
4.3 Svårare att både leva upp till rättslig kvalitet och fatta snabba beslut	35
4.4 Utmaningar i handläggarnas arbetsbörda, Försäkringskassans styrning och det pågående förändringsarbetet	36
4.5 En utmanande implementeringsfas som följd av att många förändringar infördes på samma gång	37
4.6 Försäkringskassan har inte förtydligat tillämpningen förrän på senare tid	39
4.7 Att kunna göra färre avslag underlättar handläggarnas arbete	40
4.8 Att arbetsförmågan ska bedömas mot undantaget före huvudregeln skapar förutsättningar för en generös tillämpning	40
4.9 Trots brister i uppföljning av rehabiliteringsbehov har Försäkringskassan inte styrt aktivt mot åtgärder som syftar till att målet med regeländringen kan uppnås	41
4.10 Försäkringskassan följer inte upp användningen av <i>övervägande skäl</i> på ett effektivt sätt	42

5	Slutsatser och rekommendationer	44
5.1	Regeringen införde ett mer generöst undantag	44
5.2	Försäkringskassan brister i sitt samordningsuppdrag	45
5.3	Risk för att den grundläggande strukturen i rehabiliteringskedjan påverkas negativt	45
5.4	Regelverkets utformning försvårar en ändamålsenlig tillämpning	46
5.5	Försäkringskassan har inte skapat tillräckliga förutsättningar för en likformig och träffsäker tillämpning	47
5.6	Brister i Försäkringskassans uppföljning av användningen av <i>övertvägande skäl</i>	48
5.7	Rekommendationer	49
	Referenslista	50

Bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Analyser av undantagets träffsäkerhet, effekt på återgång och skillnader mellan enheter samt handläggare

Bilaga 2. Enkätanalys

Sammanfattning

Den 15 mars 2021 ändrades regelverket i sjukförsäkringen. Syftet var att utvidga undantaget från bedömningen av arbetsförmågan mot *normalt förekommande arbete* efter dag 180 i rehabiliteringskedjan. Det blev möjligt att skjuta upp bedömningen om *övervägande skäl* talar för återgång i arbete hos arbetsgivaren senast dag 365. Regeringen ville ge de försäkrade bättre möjligheter att återgå i sitt vanliga arbete där de har sin yrkesidentitet, utbildning och erfarenhet.

Riksrevisionen konstaterar att det har blivit lättare för de försäkrade att bli bedömda utifrån förutsättningar att återgå till sitt ordinarie arbete, vilket är i linje med intentionerna. Den totala andelen ärenden som bedöms mot ordinarie arbete efter 180 dagars sjukskrivning var drygt 10 procent före reformen. Efter reformen ökade andelen till mer än hälften. Riksrevisionens effektstudie visar dessutom att de som bedöms mot undantaget har en större chans att återgå i arbete. Samtidigt finns det indikationer på att Försäkringskassan har använt undantaget i större omfattning än vad som är regeländringens intentioner.

Undantaget används som huvudregel

En grundläggande princip i sjukförsäkringen är att arbetsförmågan efter en tids sjukskrivning ska bedömas mot mer än det egna arbetet. Den som inte kan gå tillbaka i arbete hos den egna arbetsgivaren, men har arbetsförmåga i andra arbeten, förväntas ställa om till ett sådant arbete i stället för att vara kvar i sjukförsäkringen. Granskningens resultat visar dock att *övervägande skäl* används i större utsträckning än vad som är avsikten med undantag i rehabiliteringskedjan. Riksrevisionen konstaterar att *övervägande skäl* används som en huvudregel snarare än ett undantag.

Träffsäkerhet avseende vilka som bedöms med *övervägande skäl* brister något, men undantaget ökar chansen för återgång i ordinarie arbete

Enligt regeringens intention ska *övervägande skäl* tillämpas, och prövningen av arbetsförmågan mot hela arbetsmarknaden skjutas upp, när mer talar för än emot att den försäkrade kommer att återgå i arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning som innan sjukskrivningen inom ett år. Granskningen visar att knappt hälften av de försäkrade som beviljats *övervägande skäl* återgår till arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning inom ett år. Riksrevisionen bedömer därmed att det finns brister i träffsäkerheten avseende vilka som får sin arbetsförmåga bedömd med stöd av *övervägande skäl*.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det finns en positiv effekt för de försäkrade förknippad med att få arbetsförmågan bedömd med stöd av *övervägande skäl*. Riksrevisionens effektstudie visar att det är större sannolikhet att återgå till arbete i samma omfattning inom 365 dagar vid bedömning med stöd av *övervägande skäl*, jämfört med normalt förekommande arbete eller annat undantag.

Övervägande skäl är lätt att tillämpa men risken för överanvändning ökar

Nästan två tredjedelar av dem som är sjukskrivna längre än 180 dagar får sin arbetsförmåga bedömd med stöd av *övervägande skäl*. Granskningen visar att reformen varit uppskattad bland sjukpenninghandläggarna. Handläggarna har en stor arbetsbörda och de ger uttryck för att *övervägande skäl* underlättar arbetet. Regelverket lämnar dock ett stort bedömningsutrymme. Det tillsammans med brister i Försäkringskassans egna riktlinjer skapar en risk för överanvändning. Försäkringskassans implementering av *övervägande skäl* bedöms inte vara effektiv. Det är för systemets legitimitet viktigt att *övervägande skäl* inte används när en prövning av arbetsförmågan inom andra arbeten borde göras.

Försäkringskassan lever inte upp till samordningsuppdraget

Riksrevisionen konstaterar också att Försäkringskassan tar kontakt med arbetsgivare – och har information om deras plan för återgång i arbete – i omkring hälften av de granskade ärendena när rätten till sjukpenning bedöms med stöd av *övervägande skäl*. Sådan kontakt, bedömer Riksrevisionen, bör tas i de allra flesta ärenden där *övervägande skäl* är aktuellt, om Försäkringskassan ska leva upp till sitt samordningsuppdrag.

Brister i Försäkringskassans uppföljning av undantaget

Riksrevisionen konstaterar slutligen att Försäkringskassan har återrapporterat en mer positiv bild av utfallet än vad som verkligen är fallet, eftersom det rapporterade måttet inte kan särskilja mellan återgång i arbete hos samma eller annan arbetsgivare respektive återgång i samma eller lägre omfattning. Genom Skatteverkets uppgifter om förvärvsinkomst från arbetsgivare kan Försäkringskassan utveckla träffsäkerheten i sina analyser.

Riksrevisionen visar också att uppföljningarna om utfall inte når handläggarna. Detta innebär att handläggarna får en skev bild av hur undantaget fungerar på så vis att de upplever att de allra flesta sjukskrivna som bedöms med stöd av undantaget återgår till arbete i samma omfattning inom 365 dagar. Riksrevisionen bedömer att det hade varit fördelaktigt för handläggarna att ta del av information om att endast hälften återgår, det vill säga att det finns brister i träffsäkerheten. Med bättre kännedom om utfallet skapas bättre förutsättningar för en träffsäker tillämpning av regelverket. På samma gång utvecklas Försäkringskassan som kunskapsmyndighet.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Se över utformningen av 27 kap. 48 § socialförsäkringsbalken av *övervägande skäl* i syfte att öka likformigheten och träffsäkerheten i tillämpningen.

Till Försäkringskassan

- Utveckla beslutsstöd i syfte att stärka handläggare i tjänstemannarollen vad gäller krav på likabehandling i prövningen av rätten till sjukpenning.
- Säkerställ att uppföljningar och utvärderingar används för att utveckla kvaliteten i handläggningen.
- Ta i större utsträckning kontakt med arbetsgivare avseende information om plan för återgång i arbete i ärenden där *övervägande skäl* tillämpas.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Sjukförsäkringen är ett av de största utgiftsområdena i statsbudgeten. År 2023 var utgifterna för sjukpenning 47 miljarder kronor och i genomsnitt startades 44 000 sjukfall per månad mellan januari och oktober.¹ Försäkringen ska ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och ett effektivt stöd för de försäkrade att återfå arbetsförmågan och återgå i arbete.

Försäkringskassan bedömer rätten till sjukpenning med utgångspunkt i läkarutlåtanden och andra underlag. Om en sjukdom bedöms sätta ned arbetsförmågan finns initialt rätt till ersättning. Försäkringskassan bedömer därefter arbetsförmågan mot olika grunder som förändras vid olika tidpunkter under en sjukskrivning, den så kallade *rehabiliteringskedjan*. Myndigheten samordnar också de insatser som behövs för rehabilitering, så att enskildas arbetsförmåga kan tas till vara.

I början av en sjukskrivning bedöms den försäkrades arbetsförmåga mot det ordinarie arbetet eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder. Efter 90 dagars sjukskrivning ska det även beaktas om den försäkrade kan omplaceras till annat arbete hos arbetsgivaren. Efter 180 dagar ska Försäkringskassan börja bedöma arbetsförmågan mot *normalt förekommande arbete* i stället för arbete hos arbetsgivaren.² Om myndighetens utredning visar att den försäkrade kan utföra ett annat arbete på arbetsmarknaden upphör rätten till sjukpenning. Det finns dock undantag från denna huvudregel. Före mars 2021 krävdes *särskilda skäl* för att skjuta på prövningen mot normalt förekommande arbete. Därefter har Försäkringskassan efter en lagändring fått utökade möjligheter att skjuta på prövningen mot normalt förekommande arbete. Efter regeländringen räcker det med *övervägande skäl* för att den försäkrades arbetsförmåga ska fortsätta att bedömas i förhållande till arbete hos arbetsgivaren.³

1.1.1 Kritik mot regeländringen innan den genomfördes

Försäkringskassan var kritisk till den föreslagna regeländringen om utökade möjligheter att tillämpa undantag och avstyrkte förslaget i sitt remissvar. Försäkringskassan lyfte bland annat fram att ytterligare undantag kan försvaga incitamenten att vidta tidiga åtgärder i sjukfallen och att detta kan försena återgången

¹ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, 2024.

² 27 kap. 48 § socialförsäkringsbalken, (SFB). Sedan 1 september 2022 gäller normalt förekommande angivet arbete.

³ Sedan 1 februari 2022 finns det också möjlighet att bevilja sjukpenning för särskilda skäl mellan dag 180 och 550 i sjukperioden. Exempelvis kan de försäkrade undantas från bedömning mot normalt förekommande arbete med stöd av övervägande skäl mellan dag 180 och 365, och därefter med särskilda skäl mellan dag 366 och 550.

i arbete. Försäkringskassan menade också att svårigheter i tillämpningen av sjukförsäkringen kan medföra ett oklart rättsläge.⁴

1.1.2 Risk för bristande likformighet i handläggningen

Mot bakgrund av att regelverket för sjukförsäkringen medger ett stort bedömningsutrymme för handläggarna, finns en risk för bristande likformighet i bedömningarna. Handläggningen av sjukpenningärenden sker på 50 lokala kontor fördelade över 200 enheter. Ett stort antal chefer, specialister och handläggare behöver alltså sätta sig in i detaljer avseende regler och bedömningar. Implementeringen av en regeländring riskerar alltså att ske i olika takt och på olika sätt mellan enheterna. Därför behöver styrningen fungera effektivt, inte minst på lokal nivå där besluten om rätten till sjukpenning fattas.

Försäkringskassan styr sin verksamhet enligt en produktionsstyrningsmodell som ska bidra till mål om produktivitet, skyndsamhet, tillgänglighet och en god arbetsmiljö för medarbetarna. Produktionsstyrningen ska samtidigt säkerställa att det finns tillräcklig kapacitet för enhetlig och korrekt rättstillämpning (rättslig kvalitet).⁵ Styrningen riskerar att medföra en målkonflikt i handläggningen, mellan å ena sidan hög produktivitet och skyndsamt handläggning och å andra sidan korrekt och ändamålsenlig tillämpning av regelverket.⁶ Mot bakgrund av handläggarnas bedömningsutrymme riskerar deras prioriteringar att variera och leda till bristande likformighet vad gäller tillämpning av *övervägande skäl*.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om intentionerna⁷ med reformen är uppnådda.

Revisionsfrågan besvaras med stöd av två delfrågor:

1. Har de övergripande målen⁸ med undantaget *övervägande skäl* uppnåtts?
2. Har Försäkringskassan implementerat *övervägande skäl* på ett effektivt sätt?

⁴ Försäkringskassan, *Remissyttrande till En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering* (SOU 2020:6), dnr 001718–2020, S2020/00536/SF. Försäkringskassan skriver att "fler undantag från rehabiliteringskedjan kan försvaga incitamenten att vidta tidiga åtgärder i sjukfallen och att detta kan försena återgången i arbete. Sannolikheten för att individen på eget initiativ återgår i arbete minskar ju längre sjukfallen blir. Vi delar därför inte utredningens bedömning om att med längre tid i sjukförsäkringen så kommer inflödet av nya sjukfall att minska."

⁵ Försäkringskassan, *Försäkringskassans produktionssystem*, 2018.

⁶ Se Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag, Rapport – Uppdrag om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning, 2020*, angående att Försäkringskassan styr på aktiviteter som ska genomföras (hög produktivitet) snarare än de effekter myndigheten vill uppnå, exempelvis återgång i arbete innan dag 365. Försäkringskassan har efter år 2021 förändrat sin styrning och organisation av handläggningen, se kapitel 2.

⁷ Prop. 2020/2021:78.

⁸ Se punktlista i bedömningsgrund.

1.3 Bedömningsgrunder

Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet för den som inte kan arbeta på grund av sjukdom. Fokus ska vara på rehabilitering och utformningen av regelverket ska motverka onödigt många sjukskrivningar, särskilt långa sådana. Det ska vidare inte förekomma osakliga regionala skillnader i sjukfrånvaron.⁹ Försäkringskassan ska i sin egenskap av statlig förvaltningsmyndighet arbeta med att främja en likformig tillämpning av sjukförsäkringen och ska handlägga ärenden så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt, utan att rättssäkerheten eftersätts.¹⁰ Försäkringskassan ska även se till att varje ärende blir tillräckligt utrett som ärendets beskaffenhet kräver.¹¹

1.3.1 Målen med undantaget bör uppnås

I riksdagens betänkande¹² poängteras att det är rimligt att arbetsförmågan efter en tids sjukskrivning ska prövas mot ett vidare arbetsmarknadsbegrepp än det ordinarie arbetet. Det finns en förväntan på den som inte kan återgå till arbete hos sin arbetsgivare, men har arbetsförmåga, att efter en tid ställa om till ett annat arbete i stället för att vara i sjukförsäkringen.¹³

Samtidigt menade riksdagen att det för sjukförsäkringens legitimitet är viktigt att kravet på omställning inte kommer för tidigt i sjukfallet. Försäkrade som har goda möjligheter att återgå i sitt vanliga arbete där de har sin yrkesidentitet, utbildning och erfarenhet bör enligt utskottet ges reella förutsättningar att i första hand rehabiliteras åter till arbete hos sin arbetsgivare.¹⁴ Rehabilitering hos den egna arbetsgivaren skulle vara förstahandsvalet när det fanns goda möjligheter till det.¹⁵ Beviskraven för sannolikheten för den försäkrade att återgå i det ordinarie arbetet sänktes från *stor sannolikhet* till *övertvägande skäl*. Det räcker att mer talar för än emot återgång i arbete hos arbetsgivaren för att bedömningen mot normalt förekommande arbete ska skjutas upp. I propositionen anges dock att omställning bör erbjudas så fort som möjligt, om återgång i det egna arbetet är utsiktslöst.¹⁶

I finansutskottets betänkande, och i socialförsäkringsutskottets yttrande i anslutning till betänkandet om regelförändringen, uttalas de två principer som behöver upprätthållas när det gäller prövningarna mot normalt förekommande arbete. Å ena sidan är det viktigt att kravet på omställning inte kommer för tidigt i sjukfallet, så att sjukskrivna ska kunna återgå i det egna arbetet även om det innebär en längre

⁹ Prop. 2022/23:01.

¹⁰ 1 kap. 5 och 9 §§ regeringsformen och 9 § förvaltningslagen (2017: 900).

¹¹ 100 kap. 13 § SFB; prop. 2020/2021:78, s. 21.

¹² Betänkande 2020/21:FiU41, s. 12.

¹³ Betänkande 2020/21:FiU41; prop. 2020/21:78, s. 10.

¹⁴ Betänkande 2020/21:FiU41, s. 12.

¹⁵ Prop. 2020/21:78, s. 10.

¹⁶ Prop. 2020/21:78, s. 13.

sjukskrivning.¹⁷ Å andra sidan understryks ”att arbetsförmåga tas till vara på hela arbetsmarknaden när arbete hos ordinarie arbetsgivare inte är möjligt i samma omfattning som tidigare”.¹⁸

I betänkandet som föregick propositionen betonades att det nya undantaget inte skulle ändra på den grundläggande strukturen i sjukförsäkringen:

Omställningskravet vid dag 180 skulle fortfarande vara huvudregel.¹⁹

I författningskommentarer till nu gällande bestämmelser²⁰ framgår också följande: Efter 180 dagar är huvudregeln att den försäkrades arbetsförmåga ska bedömas gentemot normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden. Undantagsvis kan prövningen mot hela arbetsmarknaden efter dag 180 skjutas upp om:

1. övervägande skäl talar för att den försäkrade kan återgå till sitt tidigare arbete eller annat arbete som arbetsgivaren kan erbjuda före den tidpunkt då arbetsförmågan varit nedsatt i 365 dagar
2. det finns särskilda skäl som grundas på att den försäkrade kan förväntas återgå till sitt tidigare arbete eller annat arbete som arbetsgivaren kan erbjuda före den tidpunkt då arbetsförmågan varit nedsatt i 550 dagar, eller
3. det i annat fall kan anses som oskäligt att pröva arbetsförmågan mot arbetsmarknaden efter 180 dagar.²¹

Det finns därmed ett flertal intentioner med det nya undantaget *övervägande skäl*. En av intentionerna med det nya undantaget är att fler försäkrade bör undantas prövningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete, samtidigt som prövning mot normalt förekommande arbete fortsatt ska vara en huvudregel.²² En annan intention är att undantaget ska vara träffsäkert: de som får sin sjukpenning bedömd med stöd av *övervägande skäl* bör återgå i arbete hos sin arbetsgivare i ordinarie omfattning senast dag 365. Ytterligare en intention är att en försäkrad som får sin arbetsförmåga bedömd med *övervägande skäl* bör få ökad möjlighet att återgå i arbete hos sin ordinarie arbetsgivare i samma omfattning som före sjukfallet senast dag 365.

¹⁷ Socialförsäkringsutskottet skriver att det för en långsiktig återgång i arbete många gånger måste vara att föredra att den försäkrade går tillbaka till en arbetsgivare som har ett anpassnings- och rehabiliteringsansvar, jämfört med att med kvarstående besvär söka andra arbeten. Det är motiverat med något längre sjukskrivningstider i de fall detta möjliggörs (Socialförsäkringsutskottets yttrande 2020/21: SfU5Y till 2020/21: FiU41).

¹⁸ Bilaga 5 i 2020/21:FiU41.

¹⁹ Regeringens sammanfattning av utredningens konsekvensanalys i prop. 2020/21:78. Bilaga 1, s. 26.

²⁰ Prop. 2021/22: 1 Utgiftsområde 10, s. 83.

²¹ 27 kap. 48 § SFB i sin nuvarande lydelse.

²² Prop. 2020/21:78 s. 14 och se även här författningskommentarerna i prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 10, s. 83. Angående undantaget *särskilda skäl*, se prop. 2007/08:136, s. 68. Där sägs att det är viktigt att undantaget inte blir en huvudregel.

Ännu en intention är att de försäkrade som bedöms med stöd av undantaget bör ges reella förutsättningar att i första hand rehabiliteras åter i arbete hos sin arbetsgivare. Det betyder att de försäkrade bör få sina behov av rehabilitering klarlagda så tidigt som möjligt. Försäkringskassan ska därmed fullfölja och aktivt utöva sitt samordningsuppdrag i de ärenden där *övervägande skäl* är aktuellt.²³ Exempel på omständigheter när *övervägande skäl* kan tillämpas framgår i förarbetets uttalanden och är a) läkares bedömning, b) arbetsgivarens plan för återgång i arbete eller c) upptrappning av arbetstiden.²⁴

Den första delfrågan – huruvida målen med undantaget uppnås – har granskats utifrån följande bedömningskriterier:

1. Andelen personer vars arbetsförmåga bedöms mot arbete hos ordinarie arbetsgivare efter dag 180 bör öka jämfört med före reformen. Denna avvikelse från huvudregeln bör dock inte ändra på den grundläggande strukturen i sjukförsäkringen: efter dag 180 är bedömning mot normalt förekommande arbete huvudregel. *Övervägande skäl* bör alltså användas som *undantag*, och inte som huvudregel.
2. Undantaget bedöms vara träffsäkert om majoriteten av de sjukskrivna som beviljas undantaget återgår till arbete hos sin arbetsgivare inom 365 dagar i samma omfattning som före sjukskrivningen.²⁵
3. Att få rätten till sjukpenning bedömd med stöd av undantaget bör, i jämförelse med bedömning mot normalt förekommande arbete eller annat undantag, öka sannolikheten för återgång i arbete i samma omfattning hos arbetsgivaren som före sjukskrivningen inom 365 dagar.
4. Det bör, i Försäkringskassans utredning av rätten till sjukpenning, vara tydligt vilka omständigheter i sjukskrivningen som ligger till grund för de uppskjutna prövningarna. Sjukskrivande läkares prognos för fortsatt sjukskrivning, arbetsgivares plan för återgång i arbete eller upptrappning av arbetstiden är exempel på sådana omständigheter. Omständigheterna bör framgå av sjukpenningaktens journal.
5. De försäkrade bör få sina behov av rehabilitering klarlagda med hjälp av arbetsgivaren innan Försäkringskassan bedömer rätten till sjukpenning med stöd av *övervägande skäl*. Utredningen – och arbetsgivarens plan för återgång i arbete – bör framgå av sjukpenningaktens journal.

²³ Prop. 1990/91:141 s. 91; Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1*, version 17, 2023. Se närmare beskrivning av samordningsuppdraget i kapitel 2.

²⁴ Prop. 2020/21:78, s.16.

²⁵ Att vi använder majoriteten som gräns för träffsäkerhet är baserat på en rimlighetsbedömning. Att en handläggare bedömer att övervägande skäl kan tillämpas dag 180 kan ses som att handläggaren gör en prognos om att den försäkrade kommer att återgå inom 6 månader. En prognos som är fel i mer än hälften av fallen anser vi inte är träffsäker.

1.3.2 Försäkringskassan bör implementera regeländringen effektivt

Försäkringskassan ska främja en likformig tillämpning av sjukförsäkringen och ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.²⁶ Försäkringskassans ledning ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.²⁷ Ledningen ska också fortlöpande utveckla verksamheten.²⁸ Den andra delfrågan – om huruvida Försäkringskassan har implementerat regeländringen på ett effektivt sätt – granskas utifrån följande kriterier:

1. Det bör inte förekomma betydande skillnader mellan vare sig handläggare eller enheter vad gäller tillämpning av *övervägande skäl* efter att hänsyn har tagits till skillnader i faktorer i ärenden som kan motivera skillnader i användningen.²⁹ Motiverade skillnader kan exempelvis vara skillnader i försäkrades diagnos, sjukskrivningshistorik, yrke, läkarens prognos och upptrappning av arbete.
2. Försäkringskassan bör genom sitt sätt att styra och organisera handläggningen skapa förutsättningar för att regeländringen tillämpas som avsett. Det ska exempelvis finnas tillgång till ett tydligt och enhetligt beslutsstöd.
3. Försäkringskassan bör ha följt upp om regeltillämpningen ger avsedda resultat och ha använt resultatet för att uppnå en ändamålsenlig tillämpning av regelverket.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Nina Granqvist (projektledare), Daniel Melén och Samir Cedric. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Christian Ståhl, professor i sociologi vid Linköpings universitet och Johan Vikström, professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Socialdepartementet) och Försäkringskassan har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.4.1 Måluppfyllelsen av övervägande skäl granskas genom registerdata, sjukpenningakter och intervjuer

Förekomst av *övervägande skäl* (punkt 1; se bedömningsgrund) har granskats genom att analysera registerdata (MiDAS³⁰) och handläggareregistrerade data (DoA³¹). Vi har

²⁶ 9 § förvaltningslagen.

²⁷ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁸ 6 § myndighetsförordningen.

²⁹ Vi tar inte hänsyn till faktorer som härstammar från handläggares arbetssätt, så som om plan för återgång har begärts in eller handläggarens utredningsinsatser, då vi inte anser att skillnader i dessa faktorer är godtagbara ur likformighetsperspektiv. Tillämpningen av undantaget kan inte ses som likformig om chansen till att få övervägande skäl påverkas av vilken handläggare som handlägger ärendet.

³⁰ Mikrodata för Analys av Socialförsäkringen.

³¹ Diagnos- och arbetsgivarregister.

granskat data från sjukfall där 180-dagarsbedömningen har gjorts mellan 15 mars 2021 och 31 januari 2023.³²

Huruvida de försäkrade som har fått sin arbetsförmåga bedömd med stöd av *övervägande skäl* har återgått, eller har fått ökad sannolikhet att återgå, till arbete hos sin arbetsgivare i samma omfattning inom 365 dagar (punkt 2 och 3), har granskats via registeruppgifter från MiDAS och arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI).³³ Analysen har skett på sjukpenningärenden där 180-dagarsbedömningen av arbetsförmågan har gjorts mellan mars 2021 och april 2022.

För att besvara punkt 3 har vi genomfört en effektstudie. I vår effektstudie undersöker vi om chansen för återgång är högre om arbetsförmågan bedöms med stöd av *övervägande skäl* jämfört med normalt förekommande arbete eller något annat undantag. Vi jämför alltså inte om chansen att återgå i arbete är högre efter reformen jämfört med innan reformen och vi tar därmed inte hänsyn till om införandet av *övervägande skäl* i sig påverkat återgång i arbete genom beteendeförändringar. Denna avgränsning gör vi av metodologiska anledningar. Det är svårt att isolera effekten av införandet av *övervägande skäl* på återgång i arbete eftersom vi inte har funnit något naturligt experiment att utnyttja. Vi har bedömt att isoleringen av effekten är särskilt svår eftersom många andra förändringar, i regelverk och deras tillämpning³⁴ samt konjunktur och pandemiutveckling, skedde nära inpå introduktionen av *övervägande skäl*. För resultatet av en *före-efteranalys* med ambitionen att analysera effekten av införandet av *övervägande skäl* hänvisar vi till utredningsbetänkandet *En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022*.³⁵

Omständigheterna bakom användning av undantaget – såsom läkares prognos, plan för återgång i arbete och upptrappning av arbetstiden (punkt 4) – har granskats genom sjukpenningakter.³⁶ Även huruvida de försäkrade får sina behov av rehabilitering klarlagda (punkt 5) har granskats genom sjukpenningakter. Aktgranskningen har bestått av ett slumpmässigt urval av 100 sjukpenningärenden där *övervägande skäl* har tillämpats. Urvalet är slumpmässigt och antalet ärenden i

³² Reformen trädde i kraft den 15 mars 2021. Den 1 februari 2022 infördes ett nytt skäl för uppskjutning av bedömning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete. Våra data innefattar ärenden där sjukfallet startat från 1 januari 2017 till 28 februari 2022, vilket möjliggör jämförelser över tid av hur stor andel som bedöms mot ordinarie arbete, före och efter reformen.

³³ Vi använder såväl definitiva som preliminära AGI-data. De senare möjliggör en längre uppföljningsperiod.

³⁴ 1. I samband med införandet av *övervägande skäl* ändrade Försäkringskassan turordningen så att arbetsförmågan först bedöms mot undantagen och sedan mot normalt förekommande arbete. 2. Strax innan regeländringen trädde i kraft infördes två tillfälliga hanteringar av bedömningar vid 180 dagar; den första innebar att alla bedömningar av arbetsförmåga pausades från december 2020 till februari 2021, den andra innebar att alla bedömdes mot ordinarie arbete fram till 15 mars 2021. 3. Det kom även kammarrättsdomar under 2021 kring objektiva fynd vid psykiatriska diagnoser som kan ha påverkat tillämpningen. 4. Angiven yrkesgrupp infördes i september 2022, detta kan ha påverkat avslagen. 5. Försäkringskassan förtydligade utredningsskyldigheten vilket kan påverkat avslagen. 6. Försäkringskassan började under 2021 se över den förstärkta kvalitetssäkring som man hade under 2020.

³⁵ SOU 2024:26.

³⁶ Samtliga uppgifter framkommer i sjukpenningakterna. Härtill använder vi registerdata för att granska förekomst av läkares bedömning respektive upptrappning av arbetstiden.

urvalsgruppen är anpassat för att nå generaliserbara resultat för populationen med 10 procents felmarginal. Gruppintervjuer med handläggare vid fem olika enheter som handlägger sjukpenning har genomförts för att öka förståelsen för sjukpenninghandläggares bedömning av rätten till sjukpenning och användningen av *övervägande skäl*.

1.4.2 Implementeringen av regeländringen granskas genom registerdata, enkät och intervjuer

Data från Försäkringskassan (MiDAS och DoA se ovan) har även använts för att granska huruvida det förekommer skillnader, avseende användning av undantaget, mellan handläggare respektive enheter som handlägger sjukpenningärenden (punkt 1). Försäkringskassans styrning (punkt 2) har granskats genom en enkätstudie, dokumentstudie och intervjuer. Genom en enkät till samtliga enhetschefer som ansvarar för handläggningen av sjukpenningärenden (fortsättningsanspråk; se kapitel 2) har vi granskat huruvida förutsättningarna för en effektiv implementering av regeländringen har varit uppfyllda.³⁷ Enkäten har fokuserat insatser i anslutning till införandet av regeländringen och styrningen avseende uppskjutna prövningar mot normalt förekommande arbete.

Regeländringens konsekvenser har vidare granskats genom gruppintervjuer med handläggare (se ovan). Vi har genomfört ett strategiskt urval³⁸ av fem enheter som handlägger fortsättningsanspråk i sjukpenningärenden, för att systematiskt analysera måluppfyllelsen och faktorer bakom bristande måluppfyllelse. Via dokument och en intervju med en representant för Försäkringskassans ledning på avdelningsnivå har vi slutligen granskat hur Försäkringskassan på central nivå har styrt och implementerat regeländringen i handläggningen (punkt 2) samt hur användningen av undantaget har följts upp (punkt 3).

³⁷ Försäkringskassan har cirka 200 enhetschefer inom handläggningen av sjukpenning, enligt uppgift från myndigheten (e-post 2022-14-12). När det gäller effektiv implementering behöver det finnas resurser och vilja att genomföra förändringen. Det behöver också finnas en förståelse för vad undantaget i det här fallet ska syfta till och hur det ska tillämpas. I detta ingår också att Försäkringskassan följer upp de rehabiliterande insatser som ges i anslutning till undantagen (jfr Lundquist 1987).

³⁸ Eftersom vi har data på enhetsnivå kan vi göra ett strategiskt urval av enheter. Vi har valt ut enheter baserade på deras användning av övervägande skäl (över respektive under genomsnittet) och enkätens index för rättslig kvalitet och proaktivitet. Båda indexen har låga respektive höga värden (se bilaga 2 för beskrivning av indexen).

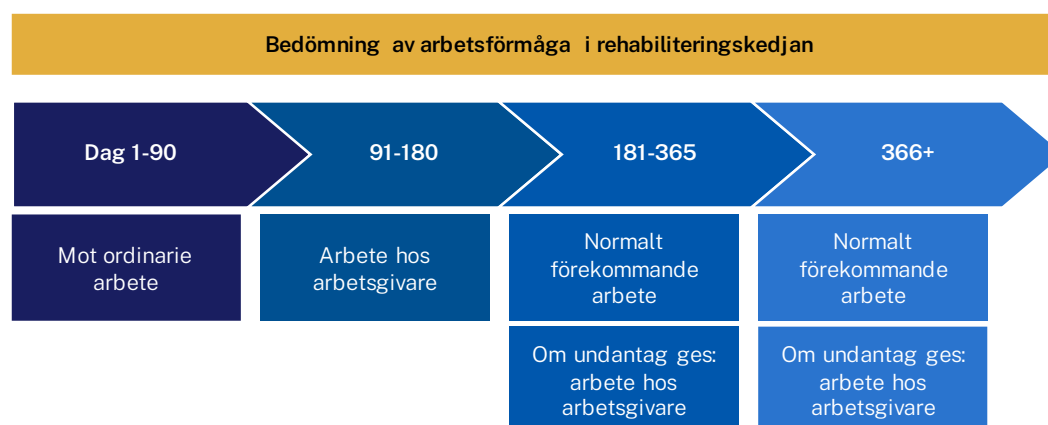
2 Beskrivning av den granskade verksamheten

I följande kapitel beskrivs rehabiliteringskedjan och undantaget *övervägande skäl*. Vi beskriver också hur Försäkringskassan organiserar och styr sjukpenninghandläggningen. Till sist ges en översikt av det samordningsansvar som Försäkringskassan har i samband med rehabiliteringen av sjukskrivna.

2.1 Rehabiliteringskedjan reglerar grunden för rätten till sjukpenning

År 2008 infördes rehabiliteringskedjan i syfte att öka aktiviteten i sjukskrivningsprocessen. Rehabiliteringskedjan innehåller lagstadgade fasta tidsgränser som reglerar grunden för sjukpenning (se figur 1). Under de första 90 dagarna föreligger rätt till ersättning om den försäkrade inte kan utföra sitt ordinarie arbete.³⁹ Efter 90 dagars sjukskrivning föreligger rätt till sjukpenning om den försäkrade inte kan utföra något arbete alls hos arbetsgivaren. Efter 180 dagars sjukskrivning föreligger rätten till ersättning om den försäkrade inte kan utföra något arbete som är *normalt förekommande på arbetsmarknaden*.⁴⁰ Syftet med prövningen mot normalt förekommande arbete är att den som inte har arbetsförmåga i sitt ordinarie arbete ska byta arbete eller gå in i så kallad omställning hos Arbetsförmedlingen, så att arbetsförmågan hos den försäkrade kan tas till vara och arbetsutbudet öka.

Figur 1 Olika bedömningar inom ramen för rehabiliteringskedjan, det är först efter dag 180 i en pågående sjukskrivning som Försäkringskassan tar ställning till undantag



³⁹ 27 kap. 47 § socialförsäkringsbalken, SFB.

⁴⁰ Prop. 2007/08:136; 27 kap. 46–48 §§ socialförsäkringsbalken, SFB. För den period vi granskar gällde termen normalt förekommande arbete. Därefter har bedömningsgrunden förändrats till "förvärsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden" (27 kap. 48 § socialförsäkringsbalken, SFB). I denna granskning utgår vi dock genomgående från begreppet normalt förekommande arbete.

2.1.1 Ett nytt undantag vid dag 180 i rehabiliteringskedjan

Innan regeländringen i mars 2021 förelåg undantag för bedömning mot normalt förekommande arbete om Försäkringskassan bedömde att den försäkrade med stor sannolikhet skulle återgå till arbete i ordinarie omfattning hos sin arbetsgivare senast dag 365. I förekommande fall bedömdes särskilda skäl föreligga, och arbetsförmågan bedömdes i förhållande till ett arbete hos arbetsgivaren till och med dag 365.⁴¹

Efter regeländringen som granskas i den här rapporten räcker det att *överbägende skäl* talar för att den försäkrade återgår till arbete hos sin arbetsgivare i ordinarie omfattning senast dag 365 för att skjuta på bedömningen mot normalt förekommande arbete. *Överbägende skäl* föreligger om mer talar för än emot att den försäkrade kommer att återgå till arbete inom ett år.

2.1.2 Det nya undantaget skulle vara mer generöst än det tidigare

Införandet av *överbägende skäl* innebar att handläggarna övergick till att tillämpa ett betydligt mer generöst regelverk för att bevilja undantag vid 180 dagars sjukskrivning. Att *överbägende skäl* ska utgöra ett generösare undantag i jämförelse med särskilda skäl var en tydligt uttalad ambition i förarbetena, som menade att fler kommer att kunna beviljas undantag.⁴² I propositionen betonades vikten av att försäkrade som har goda möjligheter att återgå i sitt vanliga arbete bör ges reella förutsättningar att i *första hand* rehabiliteras åter i arbete hos sin egen arbetsgivare.⁴³ Samtidigt skulle målet med att beviljas undantaget vara detsamma som med det tidigare undantaget särskilda skäl: att den sjukskrivna ska återgå i sitt ordinarie arbete i samma omfattning senast dag 365 i rehabiliteringskedjan.

Bedömningarna om *överbägende skäl* skiljer sig från *särskilda skäl* genom de så kallade beviskraven. Undantagsregeln som behandlas i denna rapport innebär i praktiken lättnader i beviskraven vad gäller sannolikheten för den försäkrade att återgå i arbete hos ordinarie arbetsgivare i jämförelse med beviskraven för särskilda skäl. Innan reformen krävdes stor sannolikhet för återgång. Efter reformen räckte det att överbägende skäl talade för återgång.⁴⁴ I förarbetena framgår att regeringen ansåg att beviskravet sannolikt skulle vara för högt ställt.⁴⁵

I förarbetena till reformen räknas det upp exempel på omständigheter i sjukskrivningen som kan ligga till grund för att använda *överbägende skäl* (se kapitel 1). Regeringen konstaterar dock att det kan finnas även andra situationer där

⁴¹ 27 kap. 48 § SFB, se även Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1* Version 18, s. 389. Omständigheterna för undantaget särskilda skäl ändrades den 1 februari 2022 såtillvida att särskilda skäl kan tillämpas till och med dag 550 (jämfört med tidigare dag 365). Det är också möjligt att bevilja särskilda skäl mellan dag 180 och 550 i sjukperioden. Exempelvis kan de försäkrade undantas från bedömning mot normalt förekommande arbete med stöd av överbägende skäl mellan dag 180 och 365, och därefter med särskilda skäl mellan dag 366 och 550.

⁴² Prop. 2020/21:78, s. 15.

⁴³ Prop. 2020/21:78, s. 10.

⁴⁴ Prop. 2020/21:78, s. 13.

⁴⁵ Prop. 2020/21:78, s. 13–14.

övervägande skäl kan vara aktuella att tillämpa och öppnar därmed upp för att det kan gå att bortse från de omständigheter som bör ligga till grund för användning av undantaget.⁴⁶ I den utredning som förgick förslaget om undantaget *övervägande skäl* beskrivs läkarens prognos som en grundläggande förutsättning för användning av *övervägande skäl*.⁴⁷

I förarbetena framgår också att diagnoser inte ska undantas från tillämpning av undantaget: *övervägande skäl* skulle även kunna tillämpas på diffusa diagnoser och symtomdiagnoser, diagnosområden där *särskilda skäl* hade varit svårt att tillämpa.⁴⁸

2.2 Försäkringskassans organisering av sjukpenninghandläggningen

Ändringar i Försäkringskassans organisation och även styrningen av ärenden till handläggarna ändrades under år 2021, samma år som *övervägande skäl* infördes. Försäkringskassan har sedan september 2021 organiserat handläggningen av sjukpenningärenden i ett nationellt verksamhetsområde för *första anspråk* respektive i fem geografiska verksamhetsområden för *fortsättningsanspråk*. Första anspråk gäller redan avslutade (vid ansökan) och nya sjukpenningärenden och handläggningen har automatiserade moment. Sjukskrivningsärenden som blir längre och som eventuellt behöver insatser och samordning förs över till fortsättningsanspråk och handläggs manuellt i lokala sjukförsäkringsområden. Det är endast ärenden som har förts över till fortsättningsanspråk som är föremål för denna granskning. Från och med den 1 februari 2024 gäller ytterligare en differentiering för handläggningen. Handläggningen är nu organiserad i tre nationella verksamhetsområden: SF första anspråk, SF fördjupad utredning, samt SF stöd för återgång.

Under år 2021 infördes också en standardiserad produktionsstyrning av handläggningen. Handläggarna använder nu ett IT-baserat sorteringsverktyg, vy-hanteraren, som innebär att systemet tilldelar handläggaren ärenden och arbetsuppgifter utifrån ”standardiserade regelverk och processer”.⁴⁹

2.2.1 Enhetschefernas roll i styrningen av sjukförsäkringen

Försäkringskassans organisation och förvaltning av sjukförsäkringen regleras och beskrivs i arbetsordningen för Försäkringskassan.⁵⁰ Handläggningen av sjukpenningen organiseras och styrs genom avdelningen för sjukförsäkring med en avdelningschef, verksamhetsområdeschefer, områdeschefer och enhetschefer.

⁴⁶ Prop. 2020/21:78, s. 14.

⁴⁷ Prop. 2020/21:78, bilaga 1, s. 26; SOU 2020:6, s. 85.

⁴⁸ Prop. 2020/21:78, s. 13 och 15.

⁴⁹ Försäkringskassan, *Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess*, 2022.

⁵⁰ Försäkringskassan, *Arbetsordning*, Version 8, 2023.

I arbetsordningen ingår också en beskrivning av de dokument som styr och stödjer tillämpningen av sjukpenningen.⁵¹

Enhetscheferna ansvarar inom ramen för sitt uppdrag för att deras enheter levererar bedömningar och beslut om rätten till sjukpenning med hög rättslig kvalitet, men det är handläggarna som utreder och fattar besluten i specifika ärenden.

Utgångspunkterna för enhetschefernas styrning formuleras i flera styrande dokument för Försäkringskassan, däribland arbetsordningen för Försäkringskassan.^{52 53 54 55} Dokumenten ger den samlade bilden av vilka krav och förväntningar som ställs i samband med uppdraget att vara enhetschef vid Försäkringskassan. Därutöver finns enhetschefens roll beskriven i riktlinjen för Försäkringskassans produktionsstyrningsmodell.⁵⁶ Försäkringskassans interna riktlinje är att styrning ska utövas återhållsamt och bara där det behövs, något som alltså även gäller enhetscheferna.⁵⁷

I yrkesrollbeskrivningen för enhetschefen formuleras att enhetschefen ansvarar för enhetens resultat. I detta ingår bland annat att följa upp mål och analyserade resultat, men också att förmedla tydliga förväntningar till medarbetare och att se till att de ges förutsättningar att ta sitt ansvar och utföra sitt uppdrag med god kvalitet.⁵⁸

2.3 Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar och Försäkringskassans samordningsansvar

Arbetsgivaren har huvudansvaret för de rehabiliteringsinsatser som sker på en arbetsplats.⁵⁹ Försäkringskassan ska å sin sida, tillsammans med den försäkrade, klarlägga behov av rehabilitering och se till att åtgärder vidtas. Försäkringskassan ska som ett led i detta uppdrag se till att utredningar som behövs för att klargöra behov av arbetslivsinriktad rehabilitering genomförs. Försäkringskassan ska också verka för att den som ansvarar för själva åtgärden vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering. Försäkringskassan kan dock inte kräva att rehabiliteringsåtgärder genomförs.

För att se till att rehabiliteringsåtgärder genomförs på ett effektivt sätt behöver Försäkringskassan samverka med andra aktörer. Försäkringskassan ska också fortlöpande följa rehabiliteringsåtgärderna, så att den försäkrade inte blir utan

⁵¹ Dokument som stödjer och styr tillämpningen av försäkringen är föreskrifter, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden och vägledningar. Administrativa styrdokument är riktlinjer, anvisningar och lokala säkerhetsrutiner.

⁵² Försäkringskassan, *Yrkesroll enhetschef* (dokument inkommit till RiR via e-post 2024-01-16).

⁵³ Försäkringskassan, *Arbetsordning*, version 8, 2023.

⁵⁴ Försäkringskassan, *Ledarfilosofi*, version 1, 2022.

⁵⁵ Försäkringskassan, *Styrfilosofi*, version 2, 2022.

⁵⁶ Försäkringskassan, *Riktlinje för produktionsstyrning*, 2018.

⁵⁷ Försäkringskassan, *Styrfilosofi*, version 2, 2022. Här beskrivs bland annat att styrning ska utövas återhållsamt och bara när den behövs.

⁵⁸ Försäkringskassan, *Yrkesroll enhetschef*.

⁵⁹ Se 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

åtgärder och ingenting görs. Försäkringskassan måste alltså följa hur den försäkrades medicinska tillstånd utvecklas för att se till att de arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärderna påbörjas vid rätt tidpunkt.⁶⁰

För att stärka individens möjlighet till rehabilitering i ordinarie anställning har arbetsgivarens rehabiliteringsansvar förtydligats genom reformen för förstärkt rehabilitering för återgång i arbete.⁶¹ Sedan den första juli 2018 har arbetsgivare en skyldighet att upprätta plan för återgång i arbete för anställda som varit frånvarande på grund av sjukdom i 30 dagar, om det kan antas att arbetsförmågan kommer att vara nedsatt i 60 dagar eller längre.⁶² Planerna förväntas bidra till att förbättra Försäkringskassans beslutsunderlag och till myndighetens bedömning av samordningsbehov.⁶³ Det ställs inga formkrav på hur arbetsgivarens plan för återgång ska se ut och det är inte heller obligatoriskt för arbetsgivare att skicka upprättade planer till Försäkringskassan. Försäkringskassan kan dock begära in dem. I de fall Försäkringskassan får tillgång till planerna ska eventuella insatser följas upp.⁶⁴

⁶⁰ Prop. 1990/91:141 s. 91; Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1*, version 17, 2023.

⁶¹ Ds 2017:9, *Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete*.

⁶² 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

⁶³ Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag Förstärkt arbete med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen*, 2018.

⁶⁴ Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1*, version 17, 2023.

3 Träffsäkerheten för *övervägande skäl* brister något, men undantaget har en positiv effekt för de försäkrades återgång i arbete

I föreliggande kapitel granskar vi om målet med *övervägande skäl* är uppnått. Vi inleder med att redovisa förekomst av tillämpningen av *övervägande skäl* vid 180 dagars sjukskrivning. Därefter granskas om de sjukskrivna som beviljas sjukpenning med stöd av undantaget återgår till arbete inom 365 dagar hos arbetsgivaren i samma omfattning som före sjukskrivningen. I kapitlet granskas även om omständigheterna som ligger till grund för de uppskjutna prövningarna mot normalt förekommande arbete framkommer i Försäkringskassans utredning av rätten till sjukpenning. Slutligen granskar vi om de försäkrade får sina behov av rehabilitering klarlagda innan undantaget tillämpas.⁶⁵

Vår utgångspunkt för tillämpningen av *övervägande skäl* är att den grundläggande strukturen i sjukförsäkringen inte bör ändras genom undantagsregeln. Utgångspunkten för att bedöma träffsäkerheten för undantaget är att majoriteten av de försäkrade som får sin arbetsförmåga bedömd med stöd av *övervägande skäl* ska återgå till arbete hos sin arbetsgivare i ordinarie omfattning inom 365 dagar. De försäkrade förväntas vidare få sina chanser att återgå till arbete ökade, jämfört med om de hade fått sin arbetsförmåga bedömd med stöd av normalt förekommande arbete eller något annat undantag. Slutligen ska Försäkringskassan ange vilka omständigheter som ligger till grund för användningen av *övervägande skäl* samt kartlägga de försäkrades behov av rehabilitering.

Kapitlets huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Den totala andelen ärenden som bedöms mot ordinarie arbete efter 180 dagars sjukskrivning har ökat från omkring 10 procent före reformen till drygt 60 procent efter reformen. Målsättningen att göra det enklare för de försäkrade att få arbetsförmågan prövad mot arbete hos arbetsgivaren efter 180 har därmed uppnåtts. Samtidigt kan resultatet tolkas som att undantaget har kommit att användas som huvudregel, vilket indikerar att den grundläggande strukturen i rehabiliteringskedjan har påverkats mer än avsett.
- Träffsäkerheten brister till viss del: Något mindre än hälften av de som får sin arbetsförmåga bedömd med stöd av *övervägande skäl* återgår till arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning som innan sjukskrivningen inom 365 dagar.
- Vår effektanalys visar att bedömningen av arbetsförmåga med stöd av *övervägande skäl* har en positiv effekt på den försäkrades möjlighet att återgå till arbete hos arbetsgivaren i ordinarie omfattning inom 365 dagar, jämfört med

⁶⁵ Se prop. 2020/21:78, s. 10, 13–14 och 16.

om arbetsförmågan bedöms mot normalt förekommande arbete eller med stöd av något annat undantag.

- Det finns brister i Försäkringskassan återslag till regeringen. Metoden som används för att analysera återgång till arbete hos arbetsgivaren i ordinarie omfattning innebär, enligt vår bedömning, att andelen överskattas.
- Försäkringskassans beslutsunderlag har *inte* några betydande brister vad gäller beskrivning av omständigheter i sjukskrivningen som ligger till grund för användningen av *överbägende skäl*. Omständigheterna framkommer i de allra flesta av de granskade sjukpenningärendena.
- Det finns brister i Försäkringskassans arbete med att kartlägga rehabiliteringsbehov. Enligt vår aktgranskning har Försäkringskassan kontakt med omkring hälften av de försäkrades arbetsgivare innan *överbägende skäl* används som stöd för att bedöma rätten till sjukpenning.

3.1 Mer än hälften beviljas sjukpenning med stöd av undantaget

Ett syfte med införandet av *överbägende skäl* var att fler försäkrade skulle få ta del av undantaget. Samtidigt skulle inte den grundläggande strukturen i sjukförsäkringen förändras: *överbägende skäl* skulle vara ett undantag som kompletterar huvudregeln att bedöma arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete efter 180 dagars sjukskrivning.

Vår analys visar att *överbägende skäl* används i 61 procent av samtliga sjukpenningärenden vid 180-dagarsbedömningen av rätten till sjukpenning (se tabell 1). Vi kan också konstatera att det i de flesta ärenden är vid just denna tidpunkt i sjukfallen som undantaget börjar tillämpas. Om vi i stället mäter andel ärenden där *överbägende skäl* tillämpas någon gång i sjukfallet, ökar andelen *överbägende skäl* med fyra procentenheter, till 65 procent.

Tabell 1 Bedömning mot ordinarie arbete – efter reform

Undantag	Antal fått undantag	Antal ärenden där bedömning gjorts	Andel undantag
Mått 1: Överbägende skäl vid 180-dagars bedömningen	52 990	87 305	61 %
Mått 2: samtliga undantag vid 180-dagarsbedömningen*	55 428	87 494	63 %
Mått 3: Överbägende skäl vid något tillfälle i sjukfallet	57 110	87 305	65 %

Källa: Riksrevisionens bearbetning av registeruppgifter från Försäkringskassan.

Not: I tabellen exkluderas ärenden där flera bedömningsgrunder har registrerats vid samma datum. Totala antalet ärenden där bedömning gjorts är större för mått 2 då färre ärenden exkluderas i och med att vi enbart exkluderar ärenden där normalt förekommande arbete registrerats samma datum som något undantag. I mått 2 och mått 3 exkluderas dessutom ärenden om något annat undantag än *överbägende skäl* registrerats samtidigt.

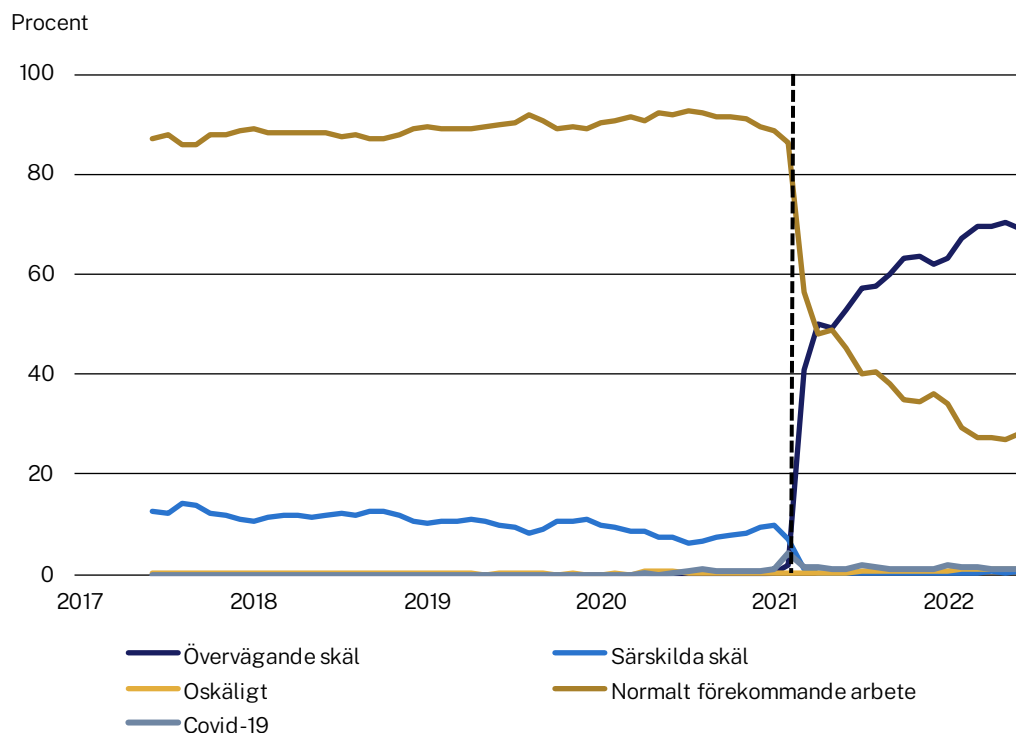
* Undantagen *överbägende skäl*, covid-19-undantaget, särskilda skäl samt oskäligt ingår i denna analys.

En relativt liten andel sjukskrivna bedöms alltså mot någon annan bedömningsgrund (normalt förekommande arbete eller något annat undantag) vid dag 180 för att senare bedömas med stöd av *övervägande skäl*. I tabellen ovan ser vi också att *övervägande skäl* är helt dominerande bland undantagen; övriga undantag utgör endast två procentenheter av andelen 180-dagarsbedömningar.

3.1.1 Användningen av undantag har blivit allt vanligare sedan införandet av övervägande skäl

Innan *övervägande skäl* infördes i sjukförsäkringen fanns andra undantag för att skjuta bedömningen mot normalt förekommande arbete. *Särskilda skäl* användes i omkring 10 procent av de sjukskrivningar som passerat 180 dagar fram till införandet av den nya regeln. Undantaget *oskäligt* har i sin tur använts i ett par procent av bedömningarna. I samband med pandemin tillkom ytterligare ett undantag: *covid-19*. Som vi ser i diagram 1 användes covid-19-undantaget under pandemin i omkring en procent av sjukfallen som varar längre än 180 dagar, med en tidsmässigt begränsad topp på omkring 4 procent i samband med införandet av *övervägande skäl*.

Diagram 1 Fördelning av 180-dagarsbedömningar



Källa: Riksrevisionens bearbetning av registeruppgifter från Försäkringskassan.

Not: Riksrevisionens bearbetning. Streckad vertikal linje visar datum för införandet av övervägande skäl. Antalet 180-dagarsbedömningar efter regeländringen i mars 2021 var i genomsnitt 5 200 per månad i våra bearbetade data och antalet 180-dagarsbedömningar där övervägande skäl gavs var cirka 3 100 per månad.

Diagram 1 visar också att den totala andelen ärenden som bedöms mot ordinarie arbete efter 180 dagars sjukskrivning med stöd av något av undantagen var drygt 10 procent innan den nya regeln.⁶⁶ I samband med införandet av *övervägande skäl* ökade andelen samlade undantag, och således bedömningar mot ordinarie arbete efter 180 dagars sjukskrivning, till omkring 50 procent. Andelen har därefter fortsatt att öka under de år som *övervägande skäl* har kunnat tillämpas, till närmare 70 procent 2022.

Diagrammet ovan tydliggör att *normalt förekommande arbete* var den klart dominerande bedömningsgrunden innan *övervägande skäl* infördes. Efter regeländringen har *övervägande skäl* blivit den dominerande bedömningsgrunden, främst på bekostnad av bedömning mot normalt förekommande arbete. Andelen bedömningar mot *särskilda skäl* har också minskat, och är under senare år lika ovanligt som bedömningsgrunden *oskäligt*.

Sammanfattningsvis bedöms arbetsförmågan i en övervägande del av fallen mot ordinarie arbete, snarare än normalt förekommande arbete sedan införandet av *övervägande skäl*. Undantaget har dessutom blivit allt vanligare under den tid som har gått sedan det infördes. Vi återkommer till orsaker till detta i kapitel 4. I det närmaste ska vi undersöka hur stor andel av dem som får sin arbetsförmåga bedömd med stöd av *övervägande skäl* som återgår till arbete efter sjukskrivningen.

3.2 Något färre än hälften återgår till sitt arbete i samma omfattning inom ett år

I följande avsnitt utgår vi från vår bedömningsgrund om att majoriteten av dem som bedöms med stöd av *övervägande skäl* bör återgå till arbete inom 365 dagar för att undantaget ska bedömas vara träffsäkert. Vi tar samtidigt ansats i Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag med uppföljning av *övervägande skäl* från 2023, där Försäkringskassan skriver:

64 procent av de försäkrade som någon gång beviljats sjukpenning med stöd av undantaget övervägande skäl återgår helt i arbete före dag 365.

Motsvarande siffra för övriga sjukfall i samma tidsintervall är 33 procent.

Sannolikheten att ett sjukfall där sjukpenning beviljats med stöd av undantaget ska avslutas innan dag 365 är alltså klart högre. Detta indikerar att Försäkringskassan i hög grad kan skilja mellan de sjukfall som kan avslutas senast dag 365 och sjukfall som blir längre.⁶⁷

Vi noterar att Försäkringskassan mäter återgång i arbete utifrån ett internt registrerat mått, *arbetsför*. Måttet fångar enbart om den försäkrade är arbetsför och inte om hen faktiskt återgår i arbete. Inte heller fångar måttet om återgång sker i samma eller lägre omfattning som innan sjukskrivningen, eller om återgången sker till samma

⁶⁶ Här avses beslutet vid 180-dagarsprövningen.

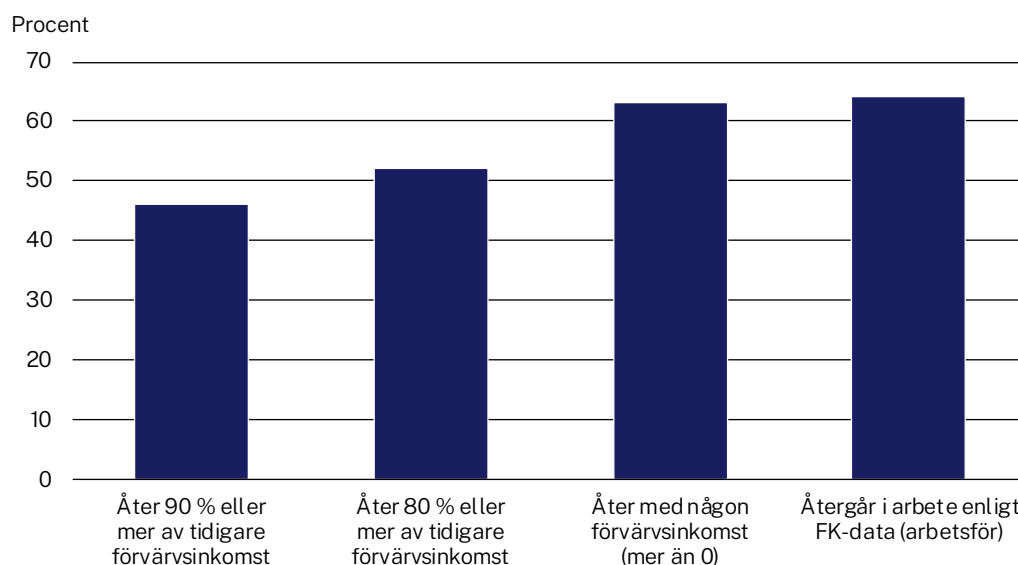
⁶⁷ Försäkringskassan, *Analys av bestämmelsen om övervägande skäl i sjukpenningen*, 2023, s. 3.

eller annan arbetsgivare. Med hjälp av måttet antar Försäkringskassan att de försäkrade som registreras som *arbetsför* återgår till arbete hos samma arbetsgivare i ordinarie omfattning. Mot bakgrund av måttets begränsningar bedömer vi att det finns en överhängande risk att Försäkringskassan överskattar andelen som återgår till arbete i samma omfattning som innan sjukskrivningen. På samma sätt riskerar andelen som återgår till arbete hos samma arbetsgivare att överskattas.

För att kunna nyansera i vilken omfattning de försäkrade återgår till arbete kan analysen kompletteras med uppgifter om förvärvsinkomst och arbetsgivare. Med stöd i de försäkrades faktiska förvärvsinkomstuppgifter före och efter sjukskrivningen kommer vi närmare ett svar på om de försäkrade återgår till arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning som innan sjukskrivningen inom 365 dagar.

Vår analys av de försäkrades förvärvsinkomstuppgifter före och efter sjukskrivningen visar att knappt hälften av dem som får sin arbetsförmåga beviljad med stöd av *övervägande skäl* återgår till arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning inom 365 dagar (stapeln längs till vänster i diagram 2).

Diagram 2 Andel som återgår i arbete hos arbetsgivaren inom 365 dagar mot bakgrund av olika mått



Källa: Riksrevisionens bearbetning av registeruppgifter från Försäkringskassan och arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI).

Beroende på hur "generösa" vi är i vår definition av återgång i arbete får vi olika resultat. Om vi förutsätter att förvärvsinkomsten efter sjukskrivningen ska vara 90 procent eller mer av förvärvsinkomsten före sjukskrivningen för att den försäkrade ska anses ha återgått i samma omfattning, är andelen som har återgått i arbete 46 procent (stapel 1). Om vi i stället gör en mer generös bedömning, och antar att förvärvsinkomsten ska vara minst 80 procent av den ursprungliga, är andelen som har återgått i samma omfattning 52 procent (stapel 2). Om vi slutligen antar att den

som har en förvärvsinkomst över huvud taget har återgått i samma omfattning är andelen som bedöms ha återgått i arbete 63 procent (stapel 3).

Den senare procentsatsen stämmer väl överens med den andel som Försäkringskassan redovisar i sitt svar på regeringsuppdrag: 64 procent (stapel 4). Försäkringskassan mäter alltså sannolikt andelen som återgår till arbete över huvud taget, snarare än dem som återgår till arbetsgivaren i samma omfattning som innan sjukskrivningen. Andelen som återgår till arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning är 18 procentenheter lägre (46 procent i stället för 64 procent) när vi definierar återgång med hänsyn till förvärvsinkomst och arbetsgivare. Knappt två tredjedelar av dem som bedöms med stöd av *övervägande skäl* återgår alltså till något arbete inom ett år. Men bara knappt hälften återgår till arbetsgivaren i samma omfattning.

Om vi adderar dem som återgår till arbete i ordinarie omfattning hos annan arbetsgivare inom 365 dagar (6 procent av den totala populationen; se bilaga 1 diagram A1) till dem som återgår enligt det definierade målet med reformen (46 procent; diagram 2, stapel 1) kan vi sluta oss till att 52 procent av de försäkrade återgår till arbete i ordinarie omfattning inom 365 dagar. Bland dem som inte återgår till arbete inom 365 dagar är medianvärdet för återgång (i någon omfattning) 434 dagar. De flesta som inte återgår inom ett år, gör det alltså strax därefter.

Sammanfattningsvis visar våra resultat att träffsäkerheten i vilka som omfattas av undantaget brister något, då mindre än hälften av dem som får undantaget återgår i ordinarie arbete i samma omfattning inom ett år. Resultaten visar även att Försäkringskassan i sin uppföljning till regeringen överskattar resultatet för dem som får rätten till sjukpenning bedömd med stöd av *övervägande skäl*. Det är betydligt färre som återgår till sitt arbete i samma omfattning som innan sjukskrivningen än vad som tidigare har varit känt.

3.3 Positiv effekt av att bedömas med stöd av *övervägande skäl*

I följande avsnitt granskar vi effekter för de försäkrade som får rätten till sjukpenning bedömd med stöd av *övervägande skäl*, jämfört med att bedömas mot normalt förekommande arbete eller med något annat undantag, sett till sannolikheten att återgå till arbete hos arbetsgivaren i ordinarie omfattning inom 365 dagar.⁶⁸

Vi använder oss av en statistisk modell för att uppskatta effekten på återgång till arbete. Vårt resultat indikerar att det finns en statistiskt signifikant (p-värde: 0,052) positiv effekt av att få arbetsförmågan bedömd med stöd av *övervägande skäl*, jämfört med att bedömas mot normalt förekommande arbete eller annat undantag. Sannolikheten att återgå är 5,8 procentenheter högre; omräknat till procent är effekten cirka 17 procent.⁶⁹

⁶⁸ I analysen använder vi en instrumentvariabel för att uppskatta orsakssamband och effekter av att arbetsförmågan bedöms med stöd av *övervägande skäl*. Se bilaga 1.

⁶⁹ Se bilaga 1.

3.4 Försäkringskassans beslutsunderlag beskriver omständigheterna bakom tillämpningen av undantaget

Enligt förarbeten till reformen ska det vara tydligt vilka omständigheter som ligger till grund för att skjuta upp prövningen mot normalt förekommande arbete med stöd av *övertvägande skäl*.⁷⁰ Omständigheterna bakom användningen av undantaget bör motiveras i Försäkringskassans utredning av rätten till sjukpenning. Sjukskrivande läkares prognos, arbetsgivarens plan för återgång i arbete eller upptrappning av arbetstiden är exempel på sådana omständigheter.

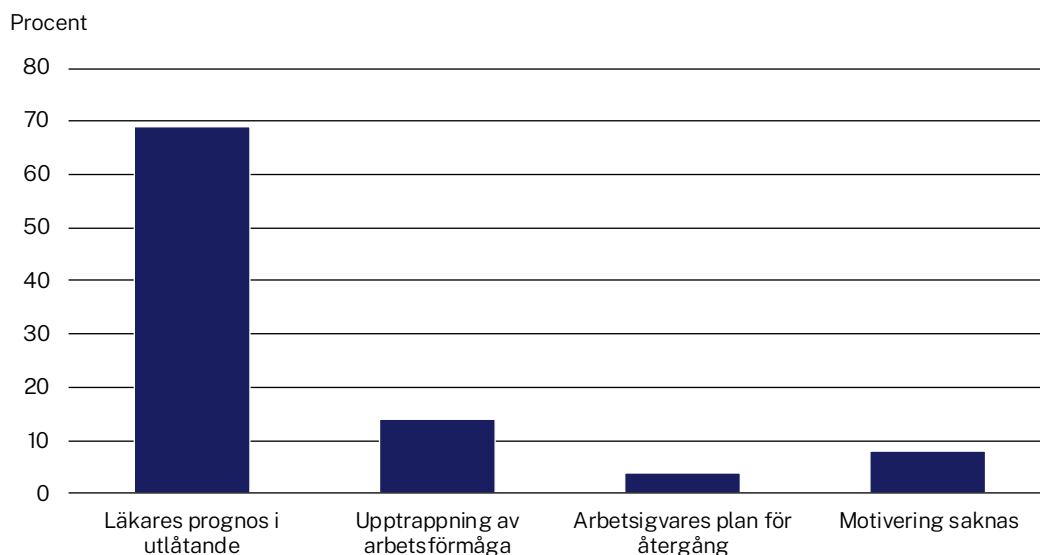
Vår aktgranskning visar att det i 88 av 96 granskade sjukpenningakter anges omständigheter bakom användningen av *övertvägande skäl* (se diagram 3).⁷¹ I merparten av ärendena refererar Försäkringskassans journal till omständigheter som framkommer ur läkarutlåtandet: I 69 ärenden anges att läkaren bedömer att den försäkrade är åter i arbete inom 180 dagar. Det förekommer också att Försäkringskassan hänvisar till upptrappning av arbetstiden (14 ärenden)⁷² eller arbetsgivarens plan för återgång i arbete (4 ärenden) som skäl till att tillämpa undantaget. Slutligen saknas angivna omständigheter bakom användningen i 8 granskade ärenden där *övertvägande skäl* har tillämpats. Det är möjligt att det trots detta finns motiv för att använda *övertvägande skäl* i dessa ärenden. Men sådana eventuella omständigheter framgår inte av sjukpenningakterna.

⁷⁰ Prop. 2020/21:78, s. 10, 13–14 och 16.

⁷¹ Vi har granskat totalt 100 sjukpenningakter, där *övertvägande skäl* enligt Försäkringskassans data har använts. Urvalet är slumpmässigt och antalet ärenden i urvalsgruppen är anpassat för att nå generaliserbara resultat för populationen med 10 procents felmarginal. Vid granskning av akterna visade det sig att Försäkringskassan i 4 av ärendena hade gjort bedömningen att *övertvägande skäl inte* kunde tillämpas, men att handläggaren hade tagit ställning till undantaget. I återstående 96 ärenden har Försäkringskassan bedömt arbetsförmågan med stöd av *övertvägande skäl*.

⁷² Denna motivering till användning av *övertvägande skäl* ska inte förväxlas med andelen sjukfall där upptrappning av arbetstiden faktiskt förekommer. Upptrappning – oftast från 100, via 50, till 25 procent nedsatt arbetsförmåga – förekommer i 63 procent av de granskade ärendena. I ytterligare 22 procent av sjukfallen sker såväl ned- som upptrappning, vilket kan orsakas av en motgång i rehabiliteringen, en planerad operation eller tillkomst av ytterligare sjukdom: samsjuklighet. Arbetsförmågas nedsättning är oförändrad i resterande 15 procent av de granskade ärendena.

Diagram 3 Angivna omständigheter bakom användning av *överbägende skäl* i Försäkringskassans sjukpenningakter



Källa: Riksrevisionens sammanställning av underlag från ett slumpmässigt urval av 100 sjukpenningakter. Se mer i metodavsnittet.

I Försäkringskassans metodstöd till handläggning av sjukpenning kan vi läsa att handläggaren har möjlighet att vända sig till den försäkrade för att hämta in uppgifter som är av betydelse för utredningen, till exempel om vilka medicinska utredningar eller anpassningar på arbetsplatsen som har gjorts. Metodstödet pekar dock särskilt ut att den försäkrades berättelse *inte* är tillräcklig och att handläggaren behöver utreda ytterligare.⁷³

Vi har granskat om det finns en hänvisning till den försäkrades berättelse i de ärenden där det saknas andra omständigheter bakom användningen av *överbägende skäl*. Vi finner hänvisning till den försäkrades berättelse i tre av dessa åtta ärenden. I resterande fem ärenden saknas angivna omständigheter helt och hållet. Exempelvis finns i en av akterna ett resonemang om att en *samlad bedömning* motiverar undantaget, men det står inte vilka komponenter den samlade bedömningen består av.

Det ska dock noteras att samtliga granskade ärenden där det saknas omständigheter bakom användningen av *överbägende skäl* i sjukpenningakten, har avslutats inom 365 dagar. Dessa sjukfall är också genomsnittligt kortare än de sjukfall där omständigheten som ligger till grund för användningen av undantaget framkommer i akten. Det finns alltså ingenting som tyder på att bristerna i akterna innebär motsvarande brister vad gäller tillämpning av undantaget. Mot bakgrund av utfallet i dessa – förvisso få – ärenden handlar det snarare om slarvig dokumentation eller bristfälliga rutiner i utredningen av rätten till sjukpenning.

⁷³ Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1*, version 17, 2023, s. 320.

Sammanfattningsvis visar vår aktgranskning att Försäkringskassan i de flesta sjukpenningärenden redogör för vilka omständigheter som ligger till grund för att skjuta upp prövningen mot normalt förekommande arbete efter 180 dagars sjukskrivning. De brister vi finner är försumbara och verkar snarare vara av typen slarv i formalia än avgörande för sjukfallens utgång.

3.5 Brister i Försäkringskassans kartläggning av rehabiliteringsbehov

I följande avsnitt utgår vi ifrån att de sjukskrivna som beviljas sjukpenning med stöd av *överbäggande skäl* ska ges reella förutsättningar att i första hand rehabiliteras åter i arbete hos sin arbetsgivare. Det innebär att de försäkrade bör få sina behov av rehabilitering klarlagda med hjälp av arbetsgivaren innan Försäkringskassan bedömer rätten till sjukpenning med stöd av *överbäggande skäl*.

3.5.1 Försäkringskassan kontaktar hälften av de försäkrades arbetsgivare innan sjukpenning beviljas med stöd av undantaget

För att utreda behovet av rehabilitering kan Försäkringskassan antingen muntligen eller skriftligen samla in information som är relevant för återgång i arbete. Som ett led i detta kan Försäkringskassan begära in arbetsgivarens plan för återgång i arbete. I de fall Försäkringskassan begär in planen ska den även följas upp.⁷⁴

Enligt vår aktgranskning kontaktar Försäkringskassan två tredjedelar av de försäkrades arbetsgivare någon gång i sjukfallet. I 16 av de 100 ärendena sker kontakten med arbetsgivaren efter att *överbäggande skäl* har tillämpats.⁷⁵ Sammantaget sker härmed kontakt med arbetsgivare i hälften av de granskade ärendena innan *överbäggande skäl* tillämpas för första gången i ärendet. I genomsnitt sker första kontakt med arbetsgivare efter 151 dagars sjukskrivning.⁷⁶

Vår aktgranskning visar också att det genomsnittliga antalet kontakter med arbetsgivare i ett ärende är få. I 36 ärenden sker en (1) kontakt, och i 20 ärenden sker två kontakter med arbetsgivaren. I ytterligare 10 ärenden sker tre kontakter eller fler. I resterande 34 ärenden sker ingen kontakt med arbetsgivare över huvud taget.

Vi har genomfört fem gruppintervjuer med handläggare. Bland dessa råder det samstämmighet avseende att utredning av rätten till sjukpenning prioriteras framför utredning av rehabiliteringsåtgärder och samverkan med arbetsgivare.⁷⁷ Även en representant för ledningen på avdelningsnivå bekräftar att samordningsuppdraget har varit nedprioriterat, och tillägger att Försäkringskassan tidigare år har flyttat

⁷⁴ Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1*, version 17, 2023, s. 178.

⁷⁵ I lika många ärenden sker första kontakt efter dag 180. Vi exkluderar här sådan kontakt som rör SGI, lön och arbetstid.

⁷⁶ 136 dagar om samtliga kontakter inkluderas, inklusive Försäkringskassans frågor om SGI, lön och arbetsschema.

⁷⁷ Gruppintervjuer med handläggare vid Försäkringskassan 17, 18 och 19 oktober 2023.

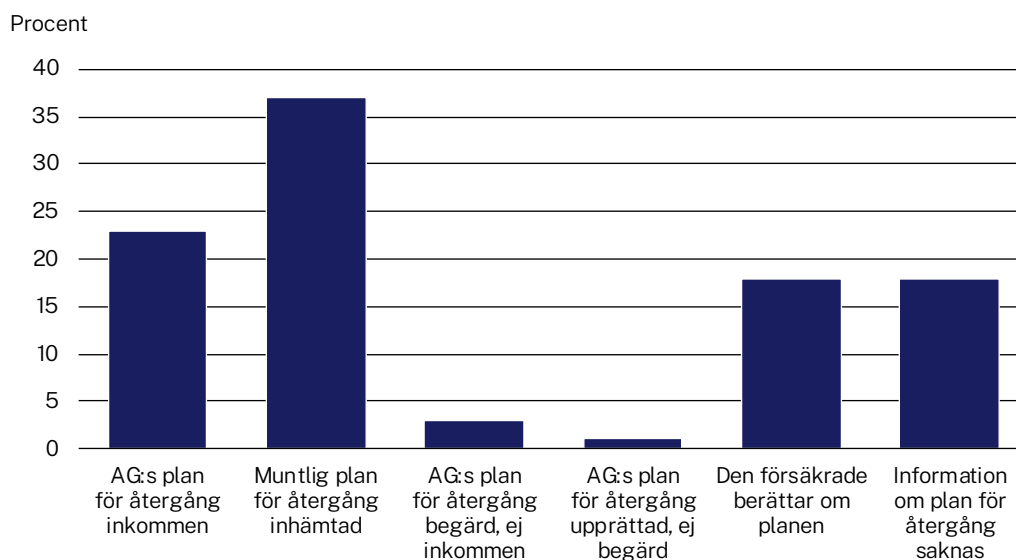
resurser från samordning till utredning. Hen menar att detta dock inte skedde under 2023, och påpekar att samordningsuppdraget inte ska nedprioriteras framöver.⁷⁸

3.5.2 Arbetsgivares plan för återgång i arbete saknas i fyra av tio ärenden

Plan för återgång i arbete, som upprättas av arbetsgivaren tillsammans med den anställda, kan vara avgörande för Försäkringskassans kännedom om eventuella rehabiliteringsbehov och åtgärder på arbetsplatsen, såsom anpassning av arbete eller arbetstid.⁷⁹ Planens utseende är dock av mindre betydelse. Plan för återgång i arbete är, enligt våra intervjuade handläggare, mer ett koncept än en specifik produkt. Planen kan se ut på olika sätt och vara såväl skriftlig som muntlig.⁸⁰

Resultat i vår aktgranskning (se diagram 4) visar att Försäkringskassan har tagit del av arbetsgivares plan för återgång i arbete i 60 av de 100 granskade ärendena (utan hänsyn tagen till när planen inkommer, vilket kan ske efter att *övervägande skäl* tillämpas). Majoriteten (37) av planerna är insamlade muntligen och resterande (23) är inkomna arbetsgivares upprättade planer för återgång. I ärendena med muntliga planer har alltså Försäkringskassan endast pratat med arbetsgivaren om eventuella rehabiliteringsbehov. En sådan dialog har även skett i övriga 23 ärenden, där en skriftlig plan har inkommit och utgjort ett underlag för dialogen. I samtliga granskade ärenden där arbetsgivares plan för återgång har begärts in, har den också följts upp.

Diagram 4 Försäkringskassans kännedom om arbetsgivares planer för återgång i arbete



Källa: Riksrevisionens sammanställning av underlag från ett slumpmässigt urval av 100 sjukpenningakter. Se mer i metodavsnittet.

⁷⁸ Intervju Försäkringskassan 2024-01-16.

⁷⁹ I de 100 granskade ärendena är planerade anpassningar av arbetsuppgifter vanligast förekommande (54 ärenden), följt av inga planerade åtgärder (35) och planerad anpassning av arbetstid (8).

⁸⁰ Intervju Försäkringskassan 2024-01-16.

Andelen inkomna planer för återgång i arbete kan jämföras med Försäkringskassans egen statistik, som bygger på handläggarnas registreringar av inkomna planer.⁸¹ Vår aktgranskning visar att det finns risk att Försäkringskassan underskattar antalet inkomna planer eftersom långt ifrån alla planer registreras av Försäkringskassans handläggare. Granskningen visar att i Försäkringskassans register fanns plan för återgång registrerad i en tredjedel av de granskade sjukpenningärendena, medan själva akten innehåller information om plan för återgång i närmare två tredjedelar (60 procent) av ärendena. Vår granskning visar också att Försäkringskassan är betydligt bättre på att registrera de skriftliga, än de muntliga, planerna. Dessutom förekommer det att planer registreras på fel plats av handläggarna, nämligen som *Försäkringskassans* plan för återgång, snarare än *arbetsgivarens* dito.

I tre av våra fyra gruppintervjuer med handläggare frågar vi om det har någon betydelse om arbetsgivarens plan för återgång är muntlig eller skriftlig. I intervjuerna framkommer att ett samtal oftast ger mer än en upprättad plan.⁸² I undantagsfall, menar en handläggare, är de skriftliga planerna tillräckliga, men oftast fungerar de som ett underlag för att ställa följdfrågor i ett samtal.⁸³

Sammanfattningsvis visar vår aktgranskning att Försäkringskassan brister i sin kartläggning av rehabiliteringsbehov. Försäkringskassan kontaktar bara hälften av de försäkrades arbetsgivare innan *övervägande skäl* börjar tillämpas. Försäkringskassan saknar också uppgifter om arbetsgivarens plan för återgång i fyra av tio granskade ärenden. I de flesta ärenden samlas planen in muntligen, och det är ingenting i intervjuerna som talar för att en skriftlig plan är att föredra framför en muntlig.

⁸¹ Dessa registreras i DoA, se metodavsnitt kapitel 1.

⁸² Gruppintervjuer med handläggare vid Försäkringskassan 17, 18 och 19 oktober 2023.

⁸³ Gruppintervjuer med handläggare vid Försäkringskassan 19 oktober 2023.

4 Brister i implementeringen av reformen

I kapitlet besvaras delfrågan om huruvida Försäkringskassan genom sitt sätt att styra och organisera handläggningen, samt genom uppföljning och arbete med att uppnå rättslig kvalitet i handläggningen, skapar förutsättningar för att reformen ska tillämpas enligt intentionerna. Vår utgångspunkt är att det inte ska förekomma betydande skillnader mellan vare sig handläggare eller enheter vad gäller tillämpning av *övertvägande skäl* efter att hänsyn har tagits till skillnader i faktorer i ärenden som kan motivera skillnader i användningen. Vidare ska det finnas tillgång till ett tydligt och enhetligt beslutsstöd som skapar förutsättningar att tillämpa regelverket i enlighet med intentionerna. Försäkringskassan bör även ha följt upp om regelutläggningen ger avsedda resultat och använt resultatet för att uppnå en ändamålsenlig tillämpning av regelverket.

Kapitlets huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Det finns skillnader i hur ofta undantaget tillämpas och de handlar främst om skillnader mellan handläggare. Skillnaderna kan inte förklaras av den försäkrades diagnos, sjukskrivningshistorik, yrke, läkarens prognos och upptrappning av arbete. Vi bedömer att skillnaderna till stor del kan förklaras av det stora bedömningsutrymmet som härstammar från att det inte finns tydliga krav på vilka beslutsunderlag som ska ligga till grund för tillämpning av undantaget. Exempelvis tillåter regelverket att undantaget tillämpas enbart på basis av upptrappning av arbetstid och ställer inga krav på att det även ska finnas arbetsgivarens plan för återgång i arbete alternativt ett läkarutlåtande.
- Försäkringskassan har inte säkerställt att sjukpenningshandläggare har tillgång till tydligt och enhetligt beslutsstöd. Utbildningsinsatserna bedöms vara otillräckliga. Vi bedömer vidare att samordning av styrningen kring regelimplementeringar har brister. En möjlig förklaring till de ovan nämnda bristerna är att Försäkringskassan inte har skapat tillräckliga förutsättningar för att det pågående förändringsarbetet inte ska inverka negativt på implementeringen av undantaget.
- Undantaget, som har ett stort bedömningsutrymme, kan ha använts som en utväg i de fall de ordinarie reglerna är svåra att tillämpa. Vidare innebär Försäkringskassans handlägningsrutin utifrån förarbetsuttalanden att bedömning mot undantaget sker före huvudregeln. Vi bedömer att dessa faktorer kan ha inverkat negativt på den grundläggande strukturen i sjukförsäkringen – att det efter dag 180 är bedömningen mot normalt förekommande arbete som utgör huvudregeln. Vi ser brister i Försäkringskassans uppföljningar av hur regelverket tillämpas. Resultaten från uppföljningarna når inte alltid handläggarna.

4.1 Betydande skillnader mellan handläggare i användningen av *övervägande skäl*

Våra analyser, som presenteras ingående i bilaga 1, visar att det förekommer små skillnader mellan enheter och relativt stora skillnader mellan handläggare vad gäller användningen av *övervägande skäl*. De observerade skillnaderna kan inte förklaras av skillnader i följande faktorer som kan ligga till grund för *övervägande skäl*:

- hälsotillstånd mätt genom tidigare sjukhistorik och diagnos
- att läkarens prognos om återgång i arbete anger att återgång inom dag 365 är sannolik
- pågående upptrappning av arbetstid
- den försäkrades yrke.

Vi kan inte utesluta att de återstående skillnaderna beror på icke-observerbara faktorer i ärendet som kan motivera användningen av *övervägande skäl*, så som skillnader i hur motiverade försäkrade är i att återgå i arbete. Vi bedömer dock att det är osannolikt att det är enbart dessa faktorer som ligger bakom de observerade skillnaderna i tillämpningen. Vår bedömning bygger på att vi kontrollerar för enhetseffekter när vi undersöker skillnader mellan handläggare: skillnader i ärendeegenskaper bör främst uppstå mellan enheter.⁸⁴ Vi bygger även bedömningen på att aktgranskningen (se kapitel 3) visat att handläggares bakomliggande motivering av sin användning av *övervägande skäl* i huvudsak baseras på kontrollerbara och observerbara egenskaper i ärendet så som läkarens prognos. Ytterligare en anledning är att vi inte ser någon påverkan på resultatet när vi kontrollerar för en rad observerbara individfaktorer som kan vara kopplade till icke-observerbara individfaktorer (se bilaga 1).

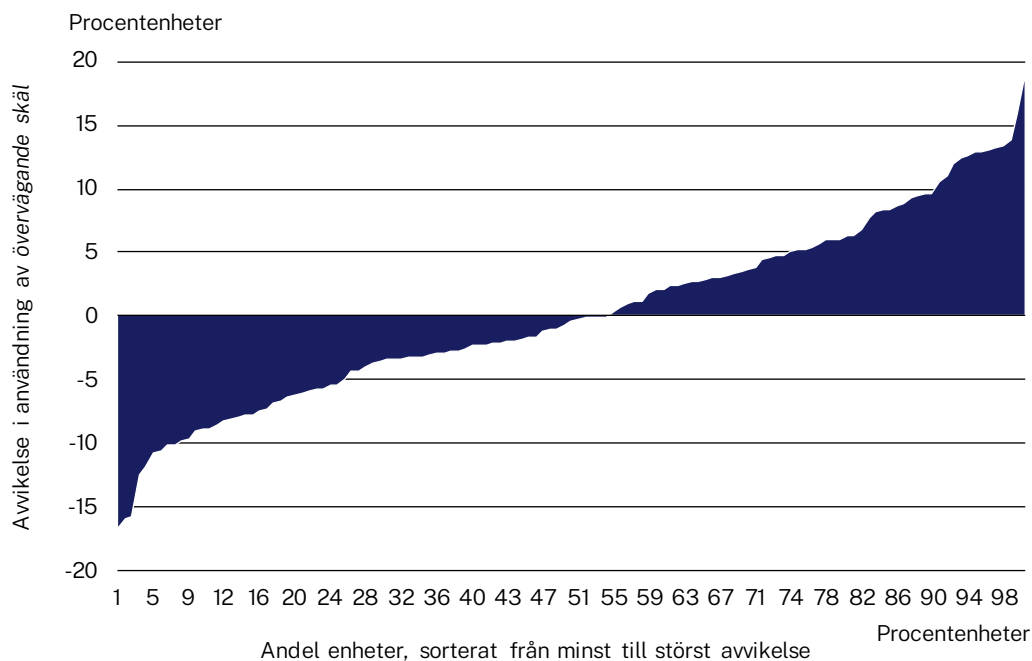
De kvarstående skillnaderna kan även bero på handläggares arbetssätt, till exempel i vilken utsträckning handläggarna begär in plan för återgång eller kontaktar arbetsgivare. Skillnader som beror på handläggarens arbetssätt anser vi inte är godtagbara skillnader ur likformighetssynpunkt.

I vår analys mäter vi skillnader i tillämpning i form av enheternas och handläggarnas avvikelser från det justerade medelvärdet av andelen *övervägande skäl* som visas i diagram 5 och diagram 6. Medelvärdet är 61 procentenheter och har justerats för faktorer som nämnts i punktlistan ovan. Diagram 5 visar att skillnaderna i användning av *övervägande skäl* mellan enheter är låg; nästan alla enheter avviker marginellt från det justerade medelvärdet. Däremot visar diagram 6 att skillnaderna mellan handläggare vad gäller användning av undantaget är stora.⁸⁵

⁸⁴ Se diskussion i bilaga 1.

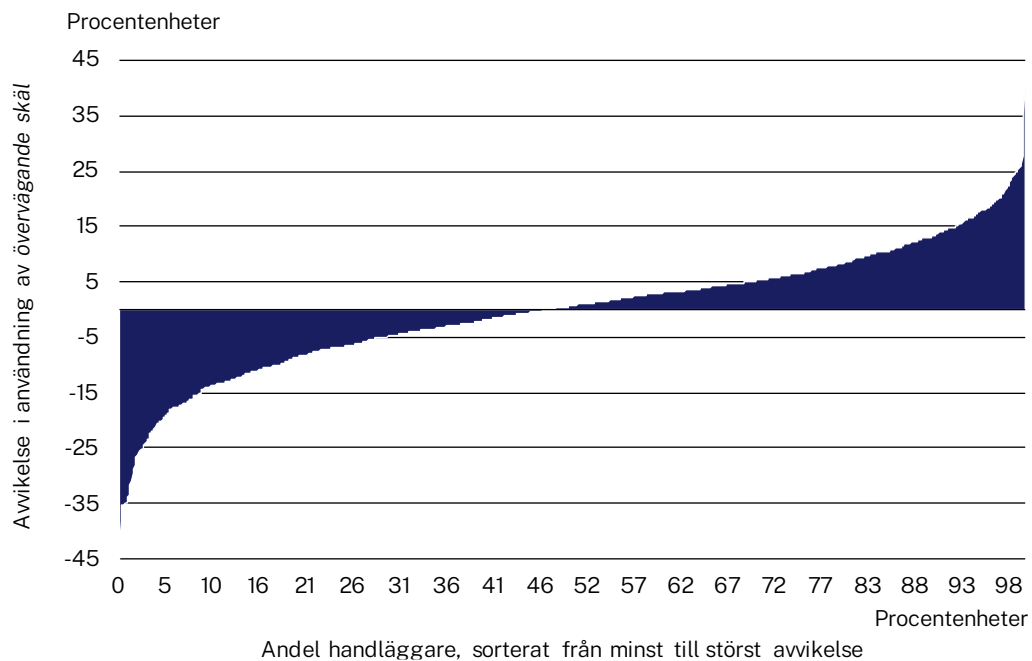
⁸⁵ Om den försäkrade får någon av de 10 procent handläggare som är minst benägna att använda undantaget är det mellan 27 och 88 procentenheters lägre chans att få undantaget jämfört med om den försäkrade får någon av de 10 procent handläggare som är mest benägna att använda *övervägande skäl*. 8 808 ärenden, alltså cirka 20 procent av alla ärenden, hanterades av de 10 procent av handläggare som var minst och mest benägna att använda *övervägande skäl*. Övre intervallet har beräknats genom att mäta skillnaden mellan den mest restriktiva handläggaren och den mest generösa handläggaren i vardera percentil.

Diagram 5 Avvikelse från justerat medelvärde av övervägande skäl mellan enheter



Källa: Riksrevisionens bearbetning av registeruppgifter från Försäkringskassan och Statistiska Centralbyrån.
Not: 129 st enheter. Avvikelser från det justerade medelvärdet av övervägande skäl som är 61 procentenheter.

Diagram 6 Avvikelse från justerat medelvärde av övervägande skäl mellan handläggare



Källa: Riksrevisionens bearbetning av registeruppgifter från Försäkringskassan och Statistiska Centralbyrån.
Not: 970 handläggare. Avvikelser från det justerade medelvärdet av övervägande skäl som är 61 procentenheter.
Eftersom linjär regression används för ett binärt utfall kan vissa enskilda observationer i teorin ha predicerade värden som hamnar över 100 procentenheter. I vårt fall är det endast en observation där detta inträffar.

Att skillnaderna är stora mellan handläggare kan bero på att det finns ett stort bedömningsutrymme vad gäller om *övervägande skäl* ska användas. Enligt regelverket ska övervägande ges om mer talar för än emot att den försäkrade ska återgå i ordinarie arbete i full omfattning inom dag 365. Exakt vilka faktorer som ska ligga bakom denna bedömning är upp till handläggaren. När regelverket öppnar upp för ett stort bedömningsutrymme så kommer skillnader i handläggares egenskaper och arbetssätt att kunna få större genomslag på skillnader i användning av *övervägande skäl*. Storleken på avvikelserna som vi hittar mellan handläggare påminner om de som hittades i en tidigare rapport från Riksrevisionen som undersökte skillnader i förmedlareffekter mellan arbetsförmedlare.⁸⁶ Rapporten visade att det fanns stora skillnader i hur förmedlare arbetade och att skillnaderna var större där regelverket gav ett större handlingsutrymme.

4.2 Utmaningar i Försäkringskassans uppdrag att handlägga sjukpenningärenden har betydelse för användningen av *övervägande skäl*

I kommande avsnitt presenterar vi iakttagelser som har att göra med de förutsättningar som Försäkringskassan har skapat för att regeländringen ska kunna tillämpas som avsett. Vi konstaterar att Försäkringskassan inte har skapat tillräckliga förutsättningar för en ändamålsenlig implementering. Vi konstaterar också att regeländringen med *övervägande skäl* implementeras i en situation där Försäkringskassan har stora utmaningar samtidigt som de genomför ett förnyelsearbete för att komma till rätta med sedan tidigare kända brister i tillämpningen av regelverket. Detta riskerar i sig att medföra brister i tillämpningen.

Vi konstaterar att undantaget *övervägande skäl* har ett stort bedömningsutrymme. Försäkringskassan har inte lyckats minska detta tillräckligt. Det har skapat en överhängande risk att undantaget fungerar som en "ventil" i en situation med många utmaningar om de ordinarie reglerna är svårare att tillämpa. Våra resultat visar att de problem som finns på Försäkringskassan bidrar till att *övervägande skäl* används i stor omfattning.

4.3 Svårare att både leva upp till rättslig kvalitet och fatta snabba beslut

Vår enkät till Försäkringskassans enhetschefer visar att balansgången mellan att fatta snabba beslut och åstadkomma rättslig kvalitet i handläggningen av sjukförsäkringen har blivit svårare efter införandet av *övervägande skäl*.

⁸⁶ Riksrevisionen, *Effektiviteten i förmedlingsverksamheten - förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse* (RiR 2020:05), 2020.

Enhetscheferna anger också att det blivit svårare att:

- frigöra tid för utbildning och lärande om regelverk och tillämpning
- utreda ärendena i tillräcklig utsträckning
- korta ner handläggningstiderna
- nå de uppsatta produktionsmålen för sin enhet
- få tydliga signaler uppifrån om prioriteringen mellan att fatta snabba och korrekta beslut med hög rättslig kvalitet.⁸⁷

Dessa är svårigheter som också har betydelse för handläggningen av *övervägande skäl*. Omkring 70 procent av enhetscheferna anger att det är vanligt att handläggarna för fram att regeländringen riskerar att förlänga sjukskrivningarna och att det är svårt att hitta den rätta balansen mellan att handlägga snabbt och att utreda tillräckligt.⁸⁸

Försäkringskassans tillämpning av *övervägande skäl* har skett i en situation där det är fortsatt svårt för handläggarna att balansera mängden utredning, handläggningstider och korrekt rättstillämpning i handläggningen av sjukpenning och där denna balansgång blivit svårare. Vi konstaterar också att införandet av *övervägande skäl* åtminstone på kort sikt har gjort denna balansgång svårare för Försäkringskassan. De signalerade tidigt i sina utgiftsprognoser och budgetunderlag till regeringen att regeländringen i sig innebär att fler sjukskrivna kommer att finnas kvar i sjukförsäkringen och att det därmed finns fler sjukskrivna vars ärenden behöver handläggas och där behov av samordning behöver utredas. Försäkringskassan bedömde att regeländringen kommer att innebära behov av fler årsarbetskrafter. Försäkringskassan har dessutom signalerat att *övervägande skäl* har använts mer än de varit beredda på. Försäkringskassan skriver i ett budgetunderlag att ”möjligheten som de nya reglerna ger har använts oftare än vad tidigare uppskattats”.⁸⁹

4.4 Utmaningar i handläggarnas arbetsbörda, Försäkringskassans styrning och det pågående förändringsarbetet

Enhetscheferna vid Försäkringskassan ser en utmaning i att implementera en regeländring samtidigt som förnyelsearbetet vid Försäkringskassan pågår. En särskild utmaning är att åstadkomma en rimlig arbetsbelastning för handläggare samtidigt som sjukskrivningsprocessen ändras. Detta visar resultaten i vår enkät.

Vår analys visar att det finns ett samband mellan hur vanligt förekommande det är att undantaget används vid enheterna och utmaningar som är kopplade till arbetsmiljön.

⁸⁷ Andelen enhetschefer som bedömer att allt detta blivit svårare är klart större än den andel som ser att det blivit lättare. Se bilaga 2 tabell B15 för balansmåten, se också tabellerna B8 och B9 för svarsfrekvenser för frågorna.

⁸⁸ Bilaga 2 tabell B12 och tabell B13.

⁸⁹ Försäkringskassan, *Budgetunderlag 2023–2025, 2022; Utgiftsprognos 2021–2025*, oktober 2021.

Användningen av övervägande skäl hänger samman med att det finns ett konstaterat behov av ökad styrning vid enheterna.⁹⁰ Enheterna tenderar använda övervägande skäl i högre grad där enhetscheferna bedömer att utmaningarna är stora med att åstadkomma goda förutsättningar för sjukpenninghandläggningen. Vi konstaterar att detta kan vara en bidragande faktor till att övervägande skäl används i stor omfattning, vilket framgår av våra analyser i kapitel 3. Vår enkät visar att de stora utmaningarna konkret handlar om att "handläggarna ska kunna ha en hanterlig arbetsbörda" och "en rimlig ärendemängd för att hålla en god kvalitet i utredningarna" men även om "att åstadkomma en god arbetsmiljö för handläggarna".

I enkätsvaren framgår flera utmaningar kopplade till implementeringen. Några exempel är "att genomföra regeländringar i sjukförsäkringen samtidigt som Försäkringskassan genomför sitt förnyelsearbete", "att hantera styrsignaler som varierar över tid" och "att anpassa verksamheten/handläggningen till styrningen uppifrån."⁹¹ Detta är en bild som allmänt bekräftas i våra intervjuer.

4.5 En utmanande implementeringsfas som följd av att många förändringar infördes på samma gång

Implementeringsfasen hade flera utmaningar i och med att mycket nytt skulle införas på en gång vid Försäkringskassan. Detta är också en problembild som enhetscheferna förmedlar. Försäkringskassan förväntas dock kunna hantera implementeringen av nya regelverk i sin egenskap av statlig myndighet. Men vi kan konstatera att implementeringsfasen har inslag som sammantagna kan ha gjort det svårare för Försäkringskassan att implementera regeländringen på ett effektivt sätt.

Regeländringen utgjorde i sig ett stort steg för handläggarna: de skulle gå från att tillämpa en undantagsregel som är strikt utformad till ett undantag som är generöst och öppet.⁹² Försäkringskassan ändrade också sin handlägningsrutin för i vilken ordningsföljd undantagen ska bedömas (se avsnitt 4.8). Försäkringskassan förtydligade i nära anslutning till att *övervägande skäl* infördes att det är beviskravet

⁹⁰ Vår utgångspunkt här är att Försäkringskassan på enhetsnivån förväntas styra där det behövs, se här Försäkringskassans styrfilosofi omnämnd i kapitel 2. Försäkringskassans styrfilosofi anger att styrning ska utövas återhållsamt och bara då det behövs. "Om verksamheter bedöms fungera väl med stabila resultat ska styrimpulser i allt väsentligt undvikas. Omvänt ska en verksamhet alltid styras när förbättringar eller förändringar krävs och då med den styrka och intensitet som bedöms nödvändig vid varje given tidpunkt." Vår tolkning är att en omfattande styrning (behov av styrning), som vi mäter genom våra enkätfrågor, kan vara ett uttryck för att det finnas en bakomliggande objektiv problembild vid enheterna. Enheternas problem och svårigheter har vi dock inte kunnat mäta med objektiva variabler i denna granskning. Denna tolkning stöds också av att vi finner ett svagt negativt samband mellan enheternas arbete med rättslig kvalitet och användningen av *övervägande skäl*.

För själva analysen, se bilaga 2 tabell B22 för regressionsanalysen med enkätens index och aggregerade mått över användningen av *övervägande skäl* på enhetsnivå. För frågorna om styrning, se bilaga 2 tabell B14. Indexet för styrning förväntas åtminstone delvis fånga vad som menas med verksamhetsnära styrning. Ju högre värde på indexet, desto mer verksamhetsnära styr enhetschefen då det gäller handläggning av frågor som berör tillämpningen av *övervägande skäl*. För konstruktion av indexet, se bilaga 2.

⁹¹ Se bilaga 2 tabell B16 med balansmått för fråga 20 och 21 och tabell B10 och tabell B11 för svarsfördelning i fråga 20 och 21.

⁹² Se kapitel 2.

sannolikt för rätten till sjukpenning som gäller.⁹³ Detta slog även Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) fast i en dom från 2022 där begreppet ”styrka” i lagtexten i första hand tog sikte på vem som har bevisbördan och inte vilket beviskrav som ska gälla.⁹⁴ Vi konstaterar att handläggarna samtidigt förväntades lära sig att ta hänsyn till flera nya sätt att tänka och resonera i samma del av sjukskrivningsprocessen. Enhetscheferna behövde därmed se till att det fanns förutsättningar för utbildning av sjukpenningshandläggare. Vi konstaterade tidigare att enhetscheferna såg en utmaning i att just kunna avsätta tid för utbildning och lärande. Vi konstaterar att det fanns utmaningar i processen för implementering, som kan ha bidragit till de brister i likformighet som vi identifierat, och att Försäkringskassan därför inte lyckats implementera regeländringen på ett tillräckligt effektivt sätt.

Vi konstaterar också att regeländringen genomfördes snabbt och med en tillfällig hantering inför att undantaget infördes. Förslaget till regeländring fick en extraordinär behandling i och med att det ingick i en extra ändringsbudget. Riksrevisionen har i en granskning kritiserat regeringen för att undantaget, som är en permanent och inte en tillfällig regeländring, lades fram i en extra ändringsbudget.⁹⁵ Undantaget infördes snart efter att förslaget presenterats. Regeländringen föregicks också av att regeringen fattade beslut om ett tillfälligt stopp för bedömningarna av normalt förekommande arbete. Detta stopp förde med sig att Försäkringskassan behövde gå ut med tillfälliga hanteringsanvisningar till handläggarna innan själva regeländringen trädde i kraft.⁹⁶ Stoppet innebar att alla ärenden skulle bedömas mot det ordinarie arbetet under en kort period. När *övervägande skäl* infördes betydde detta därför ytterligare ett sätt för handläggarna att göra bedömningarna vid 180 dagars sjukskrivning.

Försäkringskassan tog också fram en ny rutin⁹⁷ för implementering av regeländringar i anslutning till att *övervägande skäl* infördes. Införandet skedde enligt det nya arbetssättet. Rutinen innefattar att en gemensam problem- och konsekvensbeskrivning av en regeländring tas fram på central nivå för att sedan utgöra underlag för genomförandediskussioner på lägre nivåer av Försäkringskassan. Våra resultat från enkäten visar att trots att implementeringsprocessen genomfördes med flera aktiviteter på alla nivåer inom Försäkringskassan fanns det relativt kort om

⁹³ Se Försäkringskassan, *Rättsligt ställningstagande 2021:04* och HFD 2022, ref. 47.

⁹⁴ HFD 2022 ref. 47. Det innebär, enligt HFD, att det är den försäkrade som har bevisbördan för att hans eller hennes arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom i en sådan omfattning att han eller hon har rätt till sjukpenning. I bestämmelsen regleras emellertid inte vilket beviskrav som ska tillämpas. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör krävas att den försäkrade gör sannolikt att de angivna förhållandena föreligger.

⁹⁵ Riksrevisionen, *Regeringens underlag till riksdagen under pandemin – extra ändringsbudgetar 2020 och 2021*, RiR 2022:16.

⁹⁶ Förordning (2020:711). Denna förordning upphörde att gälla den 1 januari 2024. Se också Försäkringskassans informationsmeddelanden, IM 2021:008, IM 2021:025, IM 2021:035, IM 2021:037.

⁹⁷ Försäkringskassan, *Rutin: Uppstart vid införande av lag eller tillämpningsändring samt andra förändringar i arbetssätt*, 2022; *Föredragningsmissiv, Stödmaterial kopplat till lagändringen för chefer*, 21-02-02. Se också Svar på regeringsuppdrag, 2020/001876, 2021, s. 26.

tid mellan regeländring och implementering, vilket inverkar negativt på förutsättningarna för intern utbildning.⁹⁸

4.6 Försäkringskassan har inte förtydligat tillämpningen förrän på senare tid

Vi konstaterar att utformningen av regelverket lämnar ett stort bedömningsutrymme. De flesta typer av sjukfall kan omfattas av undantaget eftersom de omständigheter som räknas upp i förarbetena och i Försäkringskassans vägledning enbart exemplifierar de situationer där undantaget kan vara aktuellt att tillämpa. Det finns ingen avgränsning i hur regeln ska tillämpas. Detta skapar en risk för att handläggare systematiskt lägger olika vikt vid olika underlag inför beviljandet av *övertvägande skäl*.⁹⁹

Vi konstaterar att Försäkringskassan inte har förtydligat tillämpningen av *övertvägande skäl* ytterligare förrän på senare tid.¹⁰⁰ Fram till januari 2024, det vill säga i nästan tre år, saknades ytterligare riktlinjer för stöd och tillämpning inom ett område av sjukpenninghandläggningen där bedömningsutrymmet sedan tidigare är stort. Försäkringskassan beskriver i sin *Vägledning Förvaltningsrätt i praktiken* hurudana förutsättningarna är för att förtydliga tillämpningen av förmåner med ett stort bedömningsutrymme.¹⁰¹ Vi konstaterar att det stora bedömningsutrymmet i kombination med det faktum att Försäkringskassan inte har tagit fram förtydliganden för tillämpningen av *övertvägande skäl* kan ha bidragit till de konstaterade skillnaderna mellan handläggarnas tillämpning av undantaget.

Tidigare studier¹⁰² visar att handläggare tenderar att använda metoder och insatser som de själva anser är bra och effektiva. Detta talar i sig för att handläggarna kommer att använda undantaget om det också uppfattas vara effektivt. Våra resultat visar att undantaget överlag uppfattas vara ett bra verktyg att använda i sjukskrivningsprocessen. Vi konstaterar därför att det i kombination med det stora

⁹⁸ Bilaga 2 tabell B5 och tabell B6.

⁹⁹ Att en särskild betoning på arbetsgivarens plan finns har vi sett exempel på i en av våra gruppintervjuer. En handläggare vid en enhet menar att hen till försäkrade som antas passera 180 dagars sjukskrivning redan på ett tidigt stadium framför att "om det inte kommer finnas någon mer konkret plan för återgång, då kommer vi behöva titta på om du skulle klara ett annat arbete". Finns det ingen plan för återgång blir det en bedömning mot normalt förekommande arbete (gruppintervju med handläggare den 19 oktober 2023). En handläggare vid en annan enhet framför att den försäkrades egen motivation att återgå i arbete utgör den viktigaste omständigheten för att använda *övertvägande skäl* vid bedömning av rätten till sjukpenning (gruppintervju med handläggare den 17 oktober 2023).

¹⁰⁰ Försäkringskassan, *Rättsligt ställningstagande*, 2024.

¹⁰¹ Försäkringskassan, *Vägledning Förvaltningsrätt i praktiken*, version 15, 2004. Försäkringskassan skriver: "För att tolka och tillämpa bestämmelserna måste man ofta ta hänsyn till hur lagstiftaren har tänkt sig att de ska tillämpas och hur de högsta domstolsinstanserna tolkat dem. Som tjänsteperson på Försäkringskassan ska man också följa Försäkringskassans föreskrifter, allmänna råd och rättsliga ställningstaganden. I vissa frågor eller för vissa förmåner eller ersättningar har Försäkringskassan genom sådana regler förtydligat förutsättningarna för att bevilja en ersättning eller förmån. All sådan styrning påverkar hur stort bedömningsutrymme handläggaren har", s. 53 och 54.

¹⁰² Riksrevisionen, *Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse*, 2020; Inspektionen för socialförsäkringen, *Effekterna av handläggarnas attityder på sjukskrivningstiderna*, 2014.

bedömningsutrymmet kan vara ytterligare en förklaring till att undantaget används i relativt stor omfattning.¹⁰³

4.7 Att kunna göra färre avslag underlättar handläggarnas arbete

Försäkringskassans statistik visar att det görs betydligt färre avslag mellan dag 180 och 365 i rehabiliteringskedjan efter att undantaget *övervägande skäl* infördes.¹⁰⁴ Vi konstaterar dock att minskningen inte bara behöver ha att göra med införandet av *övervägande skäl*, utan även med andra ändringar i tillämpningen av rätten till sjukpenning som vi beskrivit tidigare. Besluten om avslag är ofta mer tidskrävande i och med kraven på kommunikering och kvalitetssäkring.¹⁰⁵ Vi konstaterar därför att möjligheten att tillämpa undantaget i praktiken innebär att handläggarna i en mindre omfattning behöver fatta beslut om avslag vid 180 dagars sjukskrivning och att undantaget därför medför lättnader i handläggarnas arbete.

På enhetsnivån ser man också tydliga arbetsmiljömässiga fördelar med att kunna tillämpa undantaget. Handläggarnas arbete med handläggningen förenklas och de kan undvika moment som de uppfattar som arbetsdryga och även många gånger psykiskt påfrestande. Resultat från vår enkät visar att både enhetschefer och handläggare ser lättnader i att i ett pressat läge inte behöva göra avslag om rätten till sjukpenning. Det har också blivit lättare att förklara avslag om beslut på sjukpenning för de försäkrade, efter att regeländringen infördes.¹⁰⁶ Det är vanligt att enhetscheferna i sina diskussioner med handläggarna får höra att möjligheten att ge undantag underlättar kontakten med sjukskrivna eller att undantaget sparar tid i handläggningen i jämförelse med att fatta beslut om avslag på sjukpenning.¹⁰⁷

4.8 Att arbetsförmågan ska bedömas mot undantaget före huvudregeln skapar förutsättningar för en generös tillämpning

Försäkringskassan beskriver i sin vägledning hur bedömningarna av *övervägande skäl* ska gå till.¹⁰⁸ Handläggaren ska göra ställningstaganden om huruvida undantagen går att tillämpa och först därefter ska prövningen av om den sjukskrivnas arbetsförmåga är nedsatt mot normalt förekommande arbete göras.¹⁰⁹ Detta innebär att om handläggaren kommer fram till att omständigheterna i ärendet talar för att

¹⁰³ Det finns en positiv syn på regeländringens möjligheter, se bilaga 2 tabell B15. Balansmättet anger att andelen som svarat att det blivit lättare är större än den andel som säger att det blivit svårare. Se också tabell B8 och tabell B9 för svarsfördelningen i frågorna 13 och 14.

¹⁰⁴ Försäkringskassan, "Antal och andel avslag efter dag 180 i rehabiliteringskedjan", hämtad 2024-05-14. Andelen avslag mellan dag 180 och 365 var år 2020 30,3 procent. År 2021 var andelen avslag 6,8 procent.

¹⁰⁵ Se här beskrivning i Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1, version 18*, s. 244 f.

¹⁰⁶ Bilaga 2 tabell B8 och tabell B9.

¹⁰⁷ Bilaga 2 tabell B12 och tabell B13.

¹⁰⁸ Se Försäkringskassan, *Vägledning 2015: 1 version 18*.

¹⁰⁹ Försäkringskassan, *Vägledning 2015: 1 version 18*, se metodstödet i avsnitt M 11.1.3.

övervägande skäl kan tillämpas, behöver det inte göras en prövning mot normalt förekommande arbete. Detta innebär också att prövningen mot normalt förekommande arbete överhuvudtaget inte blir aktuell i många ärenden. Som stöd för denna ordning åberopar Försäkringskassan uttalanden i förarbeten till bestämmelsen.¹¹⁰

Bedömningarna mot normalt förekommande arbete har i utredningar och rapporter pekats ut som svåra och komplicerade att göra.¹¹¹ Vi konstaterar att den handläggningsrutin för *övervägande skäl* som Försäkringskassan utformat med grund i angivna uttalanden i förarbetena, medför att handläggarna kan undvika att göra dessa svåra och komplicerade prövningar. Men vi konstaterar också att det för Försäkringskassan och framför allt handläggarna är en rationell ordning i meningen att de lättare bedömningarna ska göras först.

Vi konstaterar vidare att det faktum att det finns en huvudregel – den om prövning av normalt förekommande arbete – kan ha en positiv effekt på återgång i arbete. Tidigare studier¹¹² visar att det inte bara är prövningarna mot normalt förekommande arbete som påverkar återgång i arbete, utan att förekomsten av denna gräns vid 180 dagars sjukskrivning i sig för med sig att sjukskrivna återgår i arbete. Att den försäkrade vet att alternativet utgör en prövning mot normalt förekommande arbete kan alltså tänkas öka motivationen att återgå i det egna arbetet.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att utformningen av bestämmelsen tillsammans med Försäkringskassans rutiner i kombination med det stora bedömningsutrymmet i regelverket kan ha bidragit till att handläggarna tillämpar undantaget i större omfattning än vad som varit avsikten. Det kan innebära en risk för överanvändning. Vi ser därför en brist i hur Försäkringskassan utformat handläggningen av *övervägande skäl*.

4.9 Trots brister i uppföljning av rehabiliteringsbehov har Försäkringskassan inte styrt aktivt mot åtgärder som syftar till att målet med regeländringen kan uppnås

Vi konstaterar att det finns brister i hur Försäkringskassan på lokal nivå styr mot åtgärder som syftar till att målet med regeländringen uppnås, nämligen att individer återgår i ordinarie arbete. En bedömningsgrund för granskningen är att Försäkringskassan bör uppmärksamma eventuella behov av rehabilitering tidigt, för att de försäkrade ska ha reella möjligheter att återgå i det egna arbetet. För att bidra till hög måluppfyllelse bör Försäkringskassan därför se till att de försäkrades behov av

¹¹⁰ Som Försäkringskassan tolkar författningskommentaren i prop. 2021/22:1, utgiftsområde 10, s. 83. Denna tolkning framhåller Försäkringskassan i sin faktagranskning av denna rapport.

¹¹¹ Se här Försäkringskassan, *Kvalitetssäkring av normalt förekommande arbete*, 2022.

¹¹² Inspektionen för socialförsäkringen, *Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna*, 2010. Se också resonemangen i *Sjukskrivningarnas anatomi - en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet*, 2016, s. 57–61.

rehabilitering uppmärksammas. Våra resultat från enkäten visar att Försäkringskassan inte är aktiv med att bedriva en sådan styrning och i kapitel 3 konstaterar vi att det finns brister i hur Försäkringskassan utövar sitt samordningsansvar.

I Riksrevisionens tidigare granskning har det dock konstaterats att tidigare studier tyder på att det finns frågetecken om huruvida rehabiliteringsinsatser påskyndar återgången i arbete.¹¹³

Vår enkät visar att styrningen av handläggarna mot att vara proaktiva i att utreda behov av och följa upp rehabiliteringsinsatser skiljer sig mellan olika delar av Försäkringskassan. En proaktiv handläggning konkretiseras i enkäten som att handläggarna tidigt uppmanas att ta kontakter med arbetsgivare och försäkrade eller vidta andra åtgärder som syftar till att utreda möjligheterna och underlätta för de sjukskrivna att återgå i sitt ordinarie arbete inom ett år.¹¹⁴

Vi har i vår enkät frågat om handläggarna blir uppmanade att ta tidiga kontakter med arbetsgivarna, begära in arbetsgivarnas planer, ta ställning till kvaliteten i dem och ställa följdfrågor i samband med att planerna begärs in. Vi ställde också frågor om på vilket sätt handläggarna uppmanas utforma frågorna i sina samtal med de försäkrade.¹¹⁵ En tredjedel av enheterna förmedlar att det är vanligt att handläggarna blir uppmanade att begära in arbetsgivarnas plan för återgång i arbete, medan färre (24 procent) anger att det är vanligt att handläggarna uppmanas till att också värdera kvaliteten i planerna. Att det finns en plan för arbetsgivarens återgång i arbete är en av omständigheterna som räknas upp i förarbetena till regeländringen och som alltså kan ligga till grund för att handläggaren kan bevilja undantaget. Vi har konstaterat brister angående planerna, i kapitel 3.

4.10 Försäkringskassan följer inte upp användningen av **övervägande skäl** på ett effektivt sätt

Försäkringskassans ledning ansvarar för att fortlöpande utveckla verksamheten.¹¹⁶ En viktig förutsättning för detta är att i syfte att identifiera utvecklingsområden systematiskt följa upp tillämpningen av regelverket. Vi konstaterar att det finns brister i Försäkringskassans arbete med att följa upp tillämpningen av undantaget.

Resultaten från vår enkät och våra gruppintervjuer visar att handläggarna tar hjälp av varandra i enskilda ärenden men att återkopplingen om tillämpning och handläggning av *övervägande skäl* mer generellt inte är systematiserad. En överblick av hur det går för de försäkrade som fått *övervägande skäl* fattas också. Information om resultaten från uppföljningar som gjorts når inte handläggarna.

¹¹³ Riksrevisionen, *Försäkringskassans arbete med att förebygga sjukskrivning – ett otydligt uppdrag*, 2021.

¹¹⁴ Bilaga 2 tabell B18 för skillnader mellan VO. Skillnaderna avser skillnader mellan regionala områden. Jämförelsen bygger på ett index som är konstruerat av fråga 9 och 10, se tabell B3 och tabell B4 för de aktiviteter som ingår i indexet. Se också beskrivning av indexets konstruktion i bilaga 2.

¹¹⁵ Bilaga 2 tabell B3 och tabell B4 med aktiviteter mot proaktivitet.

¹¹⁶ 6 § myndighetsförordningen.

Vid enheterna förs en diskussion om principiellt viktiga och svåra ärenden, medan en systematisk återkoppling, som kan ge en överblick av tillämpningen och handläggningen av *överbägende skäl*, inte är vanlig. Tillämpnings- och handläggningsfrågor som rör *överbägende skäl* diskuteras främst genom att handläggare tar upp enskilda ärenden med varandra, hjälper nyanställda i bedömningar och genom att de lyfter krångliga ärenden och informerar varandra på de gemensamma mötena.¹¹⁷ Däremot är det ovanligt¹¹⁸ att kvaliteten följs upp lokalt på enheten genom aktgranskningar eller att man vid enheten löpande ser över bedömningar och prövningar i ärenden. Jämförelser av handläggningen mellan olika enheter på kontoret är ovanliga.

Försäkringskassan gjorde två rättsliga kvalitetsuppföljningar av tillämpningen av *överbägende skäl* snart efter att regeländringen var införd.¹¹⁹ Undantaget analyserades också senare i en större kvalitetsuppföljning.¹²⁰ Försäkringskassan har också rapporterat om användningen av *överbägende skäl* i sina budgetunderlag och utgiftsprognoser.¹²¹ Därutöver har Försäkringskassan haft uppdrag i regleringsbrev att analysera tillämpningen av och måluppfyllelsen med *överbägende skäl*.¹²²¹²³

Vi konstaterar att Försäkringskassan nu också har tillgång till de resultat om regeländringen som presenteras i SOU 2024:26.¹²⁴

Som vi visade i kapitel tre överskattar Försäkringskassan i viss mån måluppfyllelsen i sin åiterrapportering till regeringen. Våra enkätresultat visar att det finns en mycket positiv syn på måluppfyllelsen bland både chefer och handläggare, en syn som inte står helt i paritet med det faktiska utfallet (se kapitel 3). Vi bedömer att det faktum att myndighetens uppföljningar inte används för att utveckla kvaliteten i handläggningen bidrar till diskrepansen mellan det faktiska utfallet och synen på måluppfyllelsen hos medarbetare.

¹¹⁷ Bilaga 2 Tabell B1 och Tabell B2. Över 70 procent av enheterna anger enligt enhetscheferna att det är vanligt att enheten arbetar med frågor som rör tillämpning och handläggning av *överbägende skäl*. I februari 2021 införde Försäkringskassan obligatoriska försäkringsdialoger som avsåg diskussioner om tillämpning mellan enhetschef, lokalt försäkringsstöd och handläggarteam, se här Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag*, 2020/001876, s. 26.

¹¹⁸ Över 70 procent av enheterna har angett att det inte varit vanligt under de perioder vi studerat, se bilaga 2 tabell B1 och tabell B2.

¹¹⁹ Se Försäkringskassan, *Årsredovisning 2021, 2022* och Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag, Slutrapport – Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess*, 2021. Se där beskrivning av de insatser som genomfördes under år 2021, bland annat kompetenshöjande insatser med anledning av uppdateringar av vägledningar.

¹²⁰ Försäkringskassan, *Mer aktivitet i utredningar av ärenden om sjukpenning*, 2022.

¹²¹ Försäkringskassan, *Budgetunderlag 2023–2025, 2022* och *Utgiftsprognos 2021–2025, 2021*.

¹²² Se kapitel 3 angående Försäkringskassans svar på regeringsuppdraget om analysen av måluppfyllelsen med *överbägende skäl*.

¹²³ Försäkringskassan, *Regleringsbrev för år 2024* och se avrapportering av uppdraget i regleringsbrevet för 2023 i rapporten *Analys av bestämmelsen överbägende skäl för sjukpenningen*, 2023.

¹²⁴ SOU 2024:26, *En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022, 2024*.

5 Slutsatser och rekommendationer

I detta avslutande kapitel presenterar Riksrevisionen granskningens huvudsakliga resultat, slutsatser och rekommendationer. Riksrevisionen konstaterar att det har blivit lättare för de försäkrade att få sin arbetsförmåga bedömd mot ordinarie arbete. Riksrevisionens effektstudie visar dessutom att de som bedöms mot undantaget har en större chans att återgå i arbete. Men det finns indikationer på att Försäkringskassan har använt undantaget i större omfattning än vad som var regeländringens intentioner. Riksrevisionen bedömer att detta framför allt beror på ett stort bedömningsutrymme i sjukförsäkringen i kombination med brister i Försäkringskassans riktlinjer för hur regeländringen ska tillämpas. Granskningen visar att *överbägende skäl* i praktiken fungerar som huvudregel, snarare än undantag. Försäkringskassans implementering av *överbägende skäl* bedöms därmed inte vara effektiv.

5.1 Regeringen införde ett mer generöst undantag

I mars 2021 infördes ett nytt undantag, *överbägende skäl*, i sjukförsäkringen. Syftet var att utvidga undantaget från bedömningen mot *normalt förekommande arbete* efter dag 180 i rehabiliteringskedjan. Det blev nu möjligt att skjuta upp bedömningen, om *överbägende skäl* talar för återgång i arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning senast dag 365. Regeringen ville ge de försäkrade bättre möjligheter att återgå i sitt ordinarie arbete där de har sin yrkesidentitet, utbildning och erfarenhet. Det skulle därför, i jämförelse med det tidigare undantaget *särskilda skäl*, bli lättare för de försäkrade att få prövningen mot normalt förekommande arbete uppskjuten. En viktig del med införandet av undantaget var också att de försäkrades behov av rehabilitering skulle utredas. Regeringen förväntade sig också att det nya undantaget skulle medföra längre sjukskrivningar på kort sikt, men att återgången i arbete i stället skulle vara mer hållbar på lång sikt.

Riksrevisionen konstaterar att det har blivit lättare för de försäkrade att bli bedömda utifrån förmågan att återgå till sitt ordinarie arbete. Riksrevisionen konstaterar att undantaget *överbägende skäl* används i en betydligt större omfattning än det tidigare undantaget *särskilda skäl*. Den totala andelen ärenden som bedöms mot ordinarie arbete efter 180 dagars sjukskrivning har ökat från omkring 10 procent före reformen till drygt 60 procent efter reformen.

Riksrevisionens beräkningar visar att det är större sannolikhet att de försäkrade återgår till ordinarie arbete i samma omfattning inom 365 dagar om de bedöms med stöd av *överbägende skäl*, jämfört med om de bedöms mot normalt förekommande arbete eller med stöd av något annat undantag.

Samtidigt konstateras att 46 procent av de som beviljades undantaget återgår i ordinarie arbete inom ett år och i samma omfattning som innan sjukskrivningen. Riksrevisionen bedömer att det faktum att färre än hälften återgår tyder på bristande

träffsäkerhet i Försäkringskassans bedömning av vilka som bör omfattas av undantaget.

5.2 Försäkringskassan brister i sitt samordningsuppdrag

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan brister i sitt samordningsuppdrag. Bristerna gäller Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare i sjukpenningärenden som bedöms med stöd av *övertvägande skäl*. Riksrevisionen bedömer att kontakt med arbetsgivare, och information om arbetsgivarens plan för återgång kan skapa förutsättningar för en mer träffsäker tillämpning av undantaget. Samtidigt har Försäkringskassan kontakt med arbetsgivarna i enbart hälften av de granskade ärendena. Plan för återgång anges dessutom sällan som grund för användning av *övertvägande skäl* i handläggningen. Riksrevisionen konstaterar vidare att Försäkringskassan inte är tillräckligt aktiv i sin styrning vad gäller att uppmuntra handläggare att kontakta arbetsgivare och begära in plan för återgång i arbete. Det finns även brister i Försäkringskassans registrering av inkomna planer för återgång i arbete. Riksrevisionen konstaterar att en av orsakerna till att samordningsuppdraget nedprioriteras är handläggarnas pressade arbetssituation.

5.3 Risk för att den grundläggande strukturen i rehabiliteringskedjan påverkas negativt

Regering och riksdag framhåller att en grundläggande princip i sjukförsäkringen är att arbetsförmågan efter en tids sjukskrivning ska bedömas mot ett vidare arbetsmarknadsbegrepp än det ordinarie arbetet. Av förarbetena framgår att undantaget *övertvägande skäl* till sin utformning just är ett undantag från de bedömningar som ska göras inför 180 dagars sjukskrivning. Riksrevisionen bedömer att den grundläggande strukturen i rehabiliteringskedjan har påverkats mer än avsett i och med den omfattning i vilken undantaget *övertvägande skäl* används. Andelen bedömningar mot undantaget i jämförelse mot normalt förekommande arbete talar för att undantaget i praktiken tillämpas som huvudregel. Riksrevisionen konstaterar också att Försäkringskassan har infört en ordning för handläggningen där handläggarna först ska ta ställning till om det finns omständigheter som talar för en bedömning mot *övertvägande skäl*, och först därefter till bedömning mot normalt förekommande arbete. Även detta talar för att strukturen i rehabiliteringskedjan kan ha påverkats mer än vad som var intentionen med undantaget.

Det är viktigt för systemets legitimitet att den grundläggande principen i sjukförsäkringen följs, det vill säga att arbetsförmågan efter en tids sjukskrivning ska bedömas mot ett vidare arbetsmarknadsbegrepp än det ordinarie arbetet. Tidigare studier tyder på att tidsgränser i sig kan påverka återgång i arbete. Det kan därmed finnas ett mervärde av huvudregelns utformning för själva tillämpningen av undantaget.

5.4 Regelverkets utformning försvårar en ändamålsenlig tillämpning

Riksrevisionen konstaterar att regelverkets utformning tillåter en generös tolkning av vilka faktorer som bör ligga till grund för undantagets tillämpning. Det kan exempelvis räcka med att det har skett en upptrappning av arbetstiden utan att det finns dokumenterat stöd från vare sig arbetsgivare eller för återgång i ordinarie arbete i samma uträkning som före sjukskrivningen. Riksrevisionen bedömer att det stora bedömningsutrymmet i sig har bidragit till den omfattande tillämpningen. Eftersom bedömningsutrymmet är stort och undantaget är lätt att tillämpa finns det risk för bristande träffsäkerhet i vilka som omfattas av undantaget. Även försäkrade med låg chans till återgång i arbete kan med andra ord komma att beviljas undantaget.

Riksrevisionens granskning visar vidare att det stora bedömningsutrymmet i sjukförsäkringen kan inverka negativt på likformigheten i tillämpningen. Det förekommer betydande skillnader mellan hur ofta handläggare använder *övertvägande skäl* vid sin bedömning av rätten till sjukpenning. Vår analys visar att dessa skillnader sannolikt *inte* kan hänföras till omständigheter i sjukpenningärendet som kan förklara skillnaderna, såsom hälsotillstånd, yrke, läkarens prognos eller upptrappning av arbetstiden.

Granskningen visar också att reformen är uppskattad bland sjukpenninghandläggarna och att handläggarna, som har en stor arbetsbörda, ger uttryck för att tillämpningen av *övertvägande skäl* underlättar handläggningen av bland annat psykosociala arbetsmiljöskäl.

Riksrevisionen konstaterar att det i den utredning som föregick regeländringen framfördes att en grundläggande förutsättning för att bedöma rätten till sjukpenning med stöd av *övertvägande skäl* är att en läkare har intygat att den försäkrade förväntas återgå till arbete före dag 365. I den slutliga utformningen av regelverket framgår dock att läkarens utlåtande inte utgör ett krav, utan enbart används som ett exempel på underlag som kan ligga till grund för tillämpning av undantaget.

Riksrevisionens granskning visar att läkarintygen används som underlag i de flesta ärenden. Läkarens uttalande kan anses vara en grundläggande, men inte tillräcklig, förutsättning för att skjuta på bedömningen mot normalt förekommande arbete med stöd av *övertvägande skäl*. Även tillgång till arbetsgivarens plan för återgång i arbete kan bidra till en mer träffsäker tillämpning av regelverket. Genom Försäkringskassans kontakt med den försäkrades arbetsgivare stärks även myndigheten i sitt samordningsuppdrag, i vilket Riksrevisionen finner brister.

5.5 Försäkringskassan har inte skapat tillräckliga förutsättningar för en likformig och träffsäker tillämpning

Riksrevisionens granskning visar att de omständigheter som ligger till grund för användningen av *övertvägande skäl* i de allra flesta ärenden anges i utredningen av rätten till sjukpenning. Riksrevisionen bedömer härmed att undantaget hanteras i linje med regelverkets nuvarande utformning som tillåter ett stort bedömningsutrymme.

Samtidigt visar granskningen att det kan finnas brister i Försäkringskassans arbete med att säkerställa en likformig tillämpning av regelverket. Försäkringskassan behöver hantera ett stort bedömningsutrymme inom ramen för flera olika försäkringsförmåner. Det handlar om olika typer av handläggarsöd som förtydligar hur regelverket ska tillämpas i praktiken. Riksrevisionen konstaterar att Försäkringskassan inte har förtydligat tillämpningen av *övertvägande skäl* genom rättsliga ställningstaganden förrän i januari 2024. Handläggarna har inte haft tillgång till andra riktlinjer för tillämpningen utöver de som finns att tillgå i förarbetena till reformen. Riksrevisionen konstaterar därmed att Försäkringskassan inte har gjort tillräckligt för att åstadkomma en likformig tillämpning av regelverket. Samtidigt kan vi konstatera att Försäkringskassan i sitt remissvar i samband med införandet av bestämmelsen lyfte fram risken för bristande likformighet.

Riksrevisionen konstaterar att Försäkringskassan utifrån förarbetsuttalanden infört en ordning för handläggningen där man först ska ta ställning till om det finns omständigheter som talar för att en bedömning mot *övertvägande skäl* kan göras. Först därefter ska handläggarna göra en bedömning mot normalt förekommande arbete, i det fall den sjukskrivna inte kan förväntas återgå i eget arbete inom ett år.

Riksrevisionen bedömer att den här ordningen innebär att handläggarna kan undvika att göra prövningarna mot normalt förekommande arbete, som i många sammanhang pekats ut som svåra att göra. Riksrevisionen konstaterar att denna ordning för handläggningen ryms inom vad som anses vara gällande rätt och kan ses vara rationellt utformad, om man ser till handläggningstiden. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att ordningen i sig kan utgöra en förklaring till den relativt höga användningen av undantaget.

Granskningen visar också att användningen av undantaget tenderar att vara mer omfattande vid enheter där enhetscheferna ser stora utmaningar med handläggningstider och ärendebalanser. Det ökar risken att *övertvägande skäl* används som ett sätt att hantera arbetsmiljömässiga utmaningar, vilket avviker från de faktiska intentionerna med reformen. Enligt handläggarna är avslag på ansökan om sjukpenning dessutom mer tidskrävande och psykiskt påfrestande än att bevilja sjukpenning. Eftersom handläggarna bedömer att det är lättare att bevilja sjukpenning med stöd av undantaget skapas en drivkraft att tillämpa undantaget. Riksrevisionen konstaterar vidare att implementeringen av undantaget sammanföll

med ett omfattande reformarbete hos myndigheten. Förändringstrycket inom sjukförsäkringen är fortsatt starkt och Försäkringskassan har implementerat regelverket parallellt med ett förnyelsearbete och en omorganisering.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att Försäkringskassan inte gett handläggarna ett tillräckligt tydligt beslutsstöd. Det kan försvåra ett redan komplicerat moment i sjukpenningshandläggarnas tjänstemannauppdrag: att fatta beslut om avslag på ansökan om sjukpenning. Det i sin tur ökar risken för att försäkringen inte tillämpas likformigt och som varit avsett.

5.6 **Brister i Försäkringskassans uppföljning av användningen av övervägande skäl**

Riksrevisionens bedömer att det finns brister i Försäkringskassans uppföljning av användningen av *övervägande skäl*. Försäkringskassans redovisning av återgång i arbete bygger på ett internt mått om registrerad avslutningsanledning. Riksrevisionen konstaterar att Försäkringskassans mått inte är tillräckligt för att fånga upp om de försäkrade återgår till arbete i lägre eller samma omfattning som innan sjukskrivningen, och om de försäkrade återgår till arbete hos samma eller annan arbetsgivare. Detta leder till en viss överskattning av reformens träffsäkerhet. Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan bör utveckla uppföljningen genom att komplettera analyser med de faktiska arbetsgivaruppgifterna om förvärvsinkomster.

Riksrevisionen konstaterar också att Försäkringskassans arbete med att utveckla verksamheten med stöd av uppföljningar har brister. Granskningen visar att handläggare tenderar att ha en mer positiv bild av reformen än vad det faktiska utfallet visar. De intervjuade handläggarna anger att de allra flesta som beviljas sjukpenning med stöd av *övervägande skäl* återgår till arbete i samma omfattning som innan sjukskrivningen inom 365 dagar. Mot bakgrund av att statistiken visar att knappt hälften av de försäkrade återgår kan Riksrevisionen konstatera att det finns en tydlig diskrepans mellan handläggarnas bild av resultatet av deras arbete och det faktiska utfallet.

Sammanfattningsvis visar Riksrevisionens granskning att intentionen om att fler ska bedömas mot ordinarie arbete uppnås. Samtidigt konstateras att den grundläggande strukturen i rehabiliteringskedjan har påverkats mer än avsett. En grundläggande princip i sjukförsäkringen är att arbetsförmågan efter en tids sjukskrivning ska bedömas mot mer än det egna arbetet. Den som inte kan gå tillbaka i arbete hos den egna arbetsgivaren, men har arbetsförmåga i andra arbeten, förväntas ställa om till ett sådant arbete i stället för att vara kvar i sjukförsäkringen. Det finns tecken på både bristande träffsäkerhet och likformighet i tillämpningen av undantaget. Riksrevisionen har också identifierat brister i utformningen av regelverket.

Granskningen visar att användningen av undantaget *övervägande skäl* kan göras mer ändamålsenlig genom att ge handläggare bättre förutsättningar att tillämpa undantaget där det ger bäst förutsättningar för återgång i ordinarie arbete. Regeringen och Försäkringskassan bör skapa bättre förutsättningar för sjukpenninghandläggare att identifiera försäkrade som har goda möjligheter att återgå i sitt ordinarie arbete. Givet att utgifterna för sjukförsäkringen har ökat under de senaste åren är det av särskild vikt att reformen är träffsäker och därmed samhällsekonomiskt effektiv.

5.7 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Se över utformningen av 27 kap. 48 § socialförsäkringsbalken av *övervägande skäl* i syfte att öka likformigheten och träffsäkerheten i tillämpningen.

Till Försäkringskassan

- Utveckla beslutsstöd i syfte att stärka handläggare i tjänstemannarollen vad gäller krav på likabehandling i prövningen av rätten till sjukpenning.
- Säkerställ att uppföljningar och utvärderingar används för att utveckla kvaliteten i handläggningen.
- Ta i större utsträckning kontakt med arbetsgivare avseende information om plan för återgång i arbete i ärenden där *övervägande skäl* tillämpas.

Referenslista

Litteratur, rapporter och myndighetsmaterial

- Ds 2017:9 *Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete*, 2017.
- ESO, *Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukskrivningssystemet*, ESO 2016:2.
- Försäkringskassan, *Att styra mot uppdraget*, promemoria, 2022.
- Försäkringskassan, *Mer effektivitet i utredningar av ärenden om sjukpenning*, 2022.
- Försäkringskassan, *Kvalitetssäkring av normalt förekommande arbete*, 2022.
- Försäkringskassan, *Samordning av rehabiliteringsinsatser*, 2022.
- Försäkringskassan, *Socialförsäkringsrapport*, 2022.
- Försäkringskassan, *Förstärkt arbete med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen*, 2018.
- Försäkringskassan, *Uppdrag om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning*, dnr 2020/001876, S2020/06863/SF, 2021.
- Försäkringskassan, *Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess*, dnr 2021/019759, S2015/07316/SF, 2022.
- Försäkringskassan, *Analys av bestämmelsen övervägande skäl i sjukpenningen*, dnr 2023/003089, 2023.
- Försäkringskassan, *Remissyttrande till En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering* (SOU 2020:6), dnr 001718–2020, S2020/00536/SF, 2020.
- Försäkringskassan, *Arbetsordning*, version 8, 2023.
- Försäkringskassan, *Budgetunderlag 2023–2025*, 2022.
- Försäkringskassan, *Utgiftsprognos för åren 2021–2025*, 2021.
- Försäkringskassan, *Utgiftsprognos för åren 2022–2025*, 2022.
- Försäkringskassan, *Årsredovisning 2021*, 2022.
- Försäkringskassan, *Årsredovisning 2022*, 2023.
- Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, 2024.
- Försäkringskassan, *Vägledning Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, version 17, 2015.
- Försäkringskassan, *Vägledning Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, version 18, 2015.

Försäkringskassan, *Vägledning Förvaltningsrätt i praktiken*, version 15, 2004.

Försäkringskassan, *Rättsligt ställningstagande*, 2021:04.

Försäkringskassan, *Rättsligt ställningstagande*, 2024:02.

Försäkringskassan, *Informationsmeddelanden*, IM 2021:008.

Försäkringskassan, *Informationsmeddelanden*, IM 2021:025.

Försäkringskassan, *Informationsmeddelanden*, IM 2021:035.

Försäkringskassan, *Informationsmeddelanden*, IM 2021:037.

Försäkringskassan, *Yrkesroll enhetschef* (inkom via e-post till Riksrevisionen 24-01-16).

Försäkringskassan, *Ledarfilosofi*, dnr 2022/017728, version 1, 2022.

Försäkringskassan, *Styrfilosofi*, dnr 2022/017727, version 2, 2022.

Försäkringskassan, *Rutin: Uppstart vid införande av lag eller tillämpningsändring samt andra förändringar och arbetsätt*, 2022.

Försäkringskassan, *Föredragningsmissiv: Stödmaterial kopplat till lagändringen för chefer*, 2021.

Försäkringskassan, *Riktlinje: Försäkringskassans produktionssystem*, dnr 010687–2018, 2018.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna*, ISF 2010:1, 2010.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Effekterna av handläggarnas attityder på sjukskrivningstiderna*, ISF 2014:1, 2014.

Lundquist, Lennart, *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur, 1987.

Riksrevisionen, *Regeringens underlag till riksdagen under pandemin – extra ändringsbudgetar 2020 och 2021*, RiR 2022:16.

Riksrevisionen, *Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetsätt har betydelse*, RiR 2020:5.

Riksrevisionen, *Försäkringskassans arbete med att förebygga sjukskrivning – ett otydligt uppdrag*, RiR 2021:19.

SOU 2019:43, *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*, 2019.

SOU 2020:6, *En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering*, 2020.

SOU 2024:26, *En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022, 2024.*

Statskontoret, *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen, 2021.*

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut S2023/03257 m.fl. (23-12-20), *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försäkringskassan.*

Författningar och rättsliga avgöranden

Förvaltningslagen (2017:900)

HFD 2022, ref. 47.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringsformen (1974:52).

Förordning (2020:711) om undantag från vissa bestämmelser om sjukpenning med anledning av sjukdomen covid 19 – upphävd.

Socialförsäkringsbalken (2010:110).

Riksdagstryck

Betänkande 2020/21:FiU41; rskr. 2020/21:214.

Betänkande 2020/21:FiU41; Bilaga 5.

Betänkande 2020/21:FiU41; Socialförsäkringsutskottets yttrande 2020/21: SfU5Y.

Prop. 1990/91:141, *Om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.*

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

Prop. 2020/21:78, *Extra ändringsbudget för 2021 – Vissa ändrade regler inom sjukförsäkringen*, bet. 2020/21:FiU41; rskr. 2020/21:214.

Prop. 2021/22:01, *Budgetpropositionen för år 2022*, utg.omr. 10; bet. 2021/22:SfU1; rskr. 2021/22:116.

Prop. 2022/23:01, *Budgetpropositionen för år 2023*, utg.omr. 10; bet. 2022/23:SfU1; rskr. 2022/23:91.

Webbsidor

Försäkringskassan, ”Antal och andel avslag efter dag 180 i rehabiliteringskedjan”, <https://www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/statistikdatabas#!/sjuk/sjp-avslag-efter180>, hämtad 2024-05-14.

Undantaget som blev regel – Försäkringskassans användning av *övervägande skäl* vid 180 dagars sjukskrivning (RiR 2024:14)

Riksrevisionen har granskat användningen av undantaget *övervägande skäl* som infördes i sjukförsäkringen i mars 2021. En grundläggande princip är att arbetsförmågan efter en tids sjukskrivning ska bedömas mot mer än det egna arbetet. Regeländringen innebär att det har blivit lättare för sjukskrivna att få undantag från denna princip. De kan vara fortsatt sjukskrivna om mer talar för än emot att de kan återgå i sitt arbete inom ett år. Granskningen visar att syftet med regeländringen inte har uppnåtts i tillräcklig omfattning.

Regeländringen har delvis önskad effekt eftersom de personer som får undantaget har större chans att återgå till sitt ordinarie arbete i samma omfattning inom ett år från det att sjukskrivningen startade. Men knappt hälften av de som beviljats undantag återgår i arbete enligt intentionen med regeländringen. Det finns också brister i de kontakter som Försäkringskassan har med arbetsgivarna innan *övervägande skäl* beviljas.

Försäkringskassans handläggare använder undantaget i en så stor omfattning att det inte längre kan betraktas som ett undantag utan som en huvudregel. Bestämmelsen om *övervägande skäl* är otydligt utformad och Försäkringskassan har inte förtydligt tillämpningen för handläggarna trots att utrymmet för bedömning är mycket stort.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över utformningen av bestämmelsen och Försäkringskassan att kontakta arbetsgivarna i ärenden med *övervägande skäl* i större utsträckning.