



Vissa ändringar i sjukförsäkringen

Sammanfattning

I detta betänkande föreslår utskottet att riksdagen tillkännager för regeringen att regeringen ska återkomma till riksdagen med följande förslag till ändringar i sjukförsäkringen.

Personer som efter en period med tidsbegränsad sjukersättning inte har rätt till sjukpenning till följd av bestämmelserna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) eller som har en låg SGI ska kunna få en ersättning som ligger i nivå med den tidigare tidsbegränsade sjukersättningen, under förutsättning att arbetsförmågan fortfarande är nedsatt.

Vidare ska arbetsförmågan fr.o.m. dag 181 i sjukperioden prövas mot arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller mot annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Regeringen bör återkomma i sådan tid att de nu redovisade ändringarna kan träda i kraft senast den 1 januari 2012.

I betänkandet finns en reservation (M, FP, C, KD) med yrkande om avslag på utskottets förslag samt två särskilda yttranden.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Gällande ordning	5
Sjukpenning och prövning av arbetsförmågan	5
Sjuk- och aktivitetsersättning	6
Översyn av sjukförsäkringsreformen	7
Utskottets beredning	7
Finansutskottet	8
Försäkringskassan	8
Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)	9
Handikappförbunden	10
Utskottets ställningstagande	11
Reservation	14
Vissa ändringar i sjukförsäkringen (M, FP, C, KD)	14
Särskilda yttranden	19
1. Vissa ändringar i sjukförsäkringen (M, FP, C, KD)	19
2. Vissa ändringar i sjukförsäkringen (S, MP, V)	22
<i>Bilaga</i>	

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Vissa ändringar i sjukförsäkringen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag som kan träda i kraft senast den 1 januari 2012 i fråga om ersättning till personer som tidigare haft tidsbegränsad sjukersättning och som saknar SGI eller har en låg SGI samt om ändrade kriterier för prövning av arbetsförmågan efter dag 180 i sjukperioden.

Reservation (M, FP, C, KD)

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 17 juni 2011

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Fredrik Lundh Sammeli (S), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Saila Quicklund (M), Gunvor G Ericson (MP), Emma Henriksson (KD), Erik Almqvist (SD), Wiwi-Anne Johansson (V) och Emma Carlsson Löfdahl (FP).

Redogörelse för ärendet

I detta ärende lägger utskottet med stöd av sin initiativrätt i 3 kap. 7 § riksdagsordningen (RO) fram förslag om ett tillkännagivande som rör ändringar i sjukförsäkringen.

Utgångspunkten för utskottets förslag är ett förslag till utskottsinitiativ i tre punkter som innebär

1) att ersättning ska kunna utges till försäkrade som efter en period med tidsbegränsad sjukersättning inte har rätt till sjukpenning till följd av bestämmelserna om SGI eller som har en låg SGI

2) att sjukpenning för fler än 550 dagar med 75 % av SGI ska kunna utges efter maximal tid i sjukförsäkringen och att detsamma ska gälla försäkrade som deltar i arbetslivsintroduktion hos Arbetsförmedlingen

3) att arbetsförmågan fr.o.m. dag 181 i sjukperioden ska prövas mot arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Finansutskottet har beretts tillfälle att yttra sig över förslaget till utskottsinitiativ. Yttrandet återfinns i bilagan.

Vidare har som ett led i beredningen av ärendet utskottet inhämtat yttrandet över förslaget till utskottsinitiativ från Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen och Handikappförbunden.

M-, FP-, C- och KD-ledamöterna har med stöd av 4 kap. 11 § RO begärt att utskottet ska inhämta yttrandet från ett antal ytterligare myndigheter. Utskottsmajoriteten har avslagit begäran om mer omfattande beredningsåtgärder då det skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma.

Utskottets överväganden

Gällande ordning

Sjukpenning och prövning av arbetsförmågan

Efter sjuklöneperioden, dvs. de första 14 dagarna i en sjukperiod, betalas sjukpenning från Försäkringskassan. Sjukpenning utges vid sjukdom som sätter ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel. Även den som är arbetslös kan ha rätt till sjukpenning.

En sjukförsäkringsreform trädde i kraft den 1 juli 2008 då den s.k. rehabiliteringskedjan infördes med fasta tidpunkter för prövning av arbetsförmågan (prop. 2007/08:136, bet. 2007/08:SfU12, rskr. 2007/08:225). Reformen innebär att Försäkringskassan, vid bedömning av om arbetsförmågan är nedsatt, ska beakta om den försäkrade på grund av sjukdomen inte kan utföra sitt vanliga eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne.

Från och med dag 91 i sjukperioden ska det även beaktas om den försäkrade kan försörja sig efter en omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren.

Från och med dag 181 ska det dessutom, om det inte finns särskilda skäl mot det, beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden i övrigt, eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Om det finns särskilda skäl, eller om det i annat fall kan anses oskäligt, ska prövningen mot hela arbetsmarknaden kunna skjutas upp.

Från och med dag 365 ska den försäkrades arbetsförmåga alltid prövas mot förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade, om det inte kan anses oskäligt.

Enligt de bestämmelser som gällde före den 1 juli 2008 skulle arbetsförmågan prövas mot sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Om det fanns särskilda skäl för det fick det vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning beaktas den försäkrades ålder, samt boställningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter.

Reformen innebär vidare att den tid under vilken en person kan få sjukpenning på normalnivån, dvs. med 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), begränsas till 364 dagar inom en ramtid av 450 dagar. Därefter kan en försäkrad efter skriftlig ansökan få sjukpenning på fortsättningsnivån (75 % av SGI) under 550 dagar.

För att en försäkrad som fått maximalt antal dagar med sjukpenning ska kunna påbörja en ny period med sjukpenning på normalnivån (80 % av SGI) krävs att han eller hon inte uppbär ersättning under 87 dagar i följd.

Från och med den 1 januari 2010 gäller att en försäkrad i vissa fall kan få fler än 550 dagar med sjukpenning på fortsättningsnivån (75 % av SGI). Detta kan medges bl.a. när den försäkrade vårdas intagen på sjukhus eller på annat sätt får omfattande vård utan att vara intagen på sjukhus (prop. 2009/10:45, bet. 2009/10:SfU10, rskr. 2009/10:124).

En försäkrad som lider av allvarlig sjukdom kan, efter en ändring som trädde i kraft den 15 januari 2010 men som tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2010, ha rätt till fler än 364 dagar med sjukpenning på normalnivån (80 % av SGI). För sådan sjukpenning gäller inte någon tidsgräns (bet. 2009/10:SfU13, rskr. 2009/10:139).

Sjuk- och aktivitetsersättning

Den 1 januari 2003 ersattes förtidspension och sjukbidrag av sjuk- och aktivitetsersättning. Förmånerna betalas ut till personer vars arbetsförmåga är långvarigt nedsatt. Reglerna innebär att försäkrade som är under 30 år kan få aktivitetsersättning. Aktivitetsersättning kan beviljas för längst tre år i taget. Sjukersättning kan betalas ut till personer i åldern 30–64 år. Både sjuk- och aktivitetsersättning betalas ut dels i form av en inkomstrelaterad ersättning, dels i form av garantiersättning för den som har haft inga eller låga förvärvsinkomster. Förmånerna kan betalas ut som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån. Hel inkomstrelaterad sjukersättning uppgår till 64 % av antagandeinkomsten, dvs. genomsnittet av de tre högsta prisindexerade bruttoårsinkomster som den försäkrade haft under en viss ramtid. Den inkomstrelaterade ersättningen räknas upp med prisbasbeloppet. Garantinivån i sjukersättningen utgör 2,40 prisbasbelopp.

I samband med sjukförsäkringsreformen den 1 juli 2008 ändrades även reglerna för sjukersättning. Den tidsbegränsade sjukersättningen som beviljades om arbetsförmågan inte ansågs stadigvarande nedsatt upphörde och numera beviljas endast sjukersättning om arbetsförmågan är stadigvarande nedsatt. Samtidigt upphörde rätten för den försäkrade att återfå en SGI efter en period med sjuk- eller aktivitetsersättning. Personer som enligt tidigare regler hade kunnat beviljas tidsbegränsad sjukersättning utan att dessförinnan uppbära sjukpenning omfattas inte längre av sjukförsäkringen, om inte arbetsförmågan bedöms vara stadigvarande nedsatt. Det kan t.ex. gälla studerande som ännu inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden.

För personer som hade rätt till en tidsbegränsad sjukersättning vid utgången av juni 2008 kan emellertid ytterligare perioder med tidsbegränsad sjukersättning för sammantaget högst 18 månader beviljas, dock längst t.o.m. december 2012.

Till den som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning kan bostadstillägg utges. Bostadstillägget utgör, före inkomstprövningen, 93 % av en bostadskostnad per månad som inte överstiger 5 000 kr för den som är ensamstående och 2 250 kr för den som är sammanboende. I vissa fall kan särskilt bostadstillägg beviljas.

Översyn av sjukförsäkringsreformen

Av 2011 års vårproposition framgår att en arbetsgrupp inom Regeringskansliet såg över sjukförsäkringsreformen och att regeringen utifrån denna översyn avser att i budgetpropositionen för 2012 återkomma med förslag till justeringar för att säkerställa reformens intentioner.

Den 5 maj 2011 presenterade nämnda arbetsgrupp bestående av tjänstemän i Social-, Arbetsmarknads- och Finansdepartementen departementspromemorian Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar (Ds 2011:18). Däri konstateras att den svenska sjukförsäkringen i de flesta avseenden fungerar väl. Under de senaste åren har den totala sjukfrånvaron liksom de regionala skillnaderna minskat kraftigt. Arbetsgruppens samlade bedömning är att rehabiliteringskedjan och de andra reformer som genomförts sedan 2006 kraftfullt bidragit till den positiva utvecklingen av sjukfrånvaron. Samtidigt finns det alltid en risk att stora förändringar kan leda till att enskilda drabbas av orimliga och icke avsedda konsekvenser.

Arbetsgruppen föreslår bl.a. att en ny ersättning, sjukpenning i särskilda fall, motsvarande ersättningen under arbetslivsintroduktionen (ALI) införs för dem som lämnat tidsbegränsad sjukersättning och som idag inte kan återvända till sjukförsäkringen (s.k. nollklassade) eller dem med låg SGI (motsvarande sjukpenning under 160 kr/kalenderdag) samt att dessa personer vid övergång till ALI även ska kunna få bostadsstöd, s.k. boendetillägg, som också tar hänsyn till försörjningsbörda. Sjukpenning i särskilda fall ska kunna utges med högst 160 kr per dag och ska kunna lämnas för 7 dagar per vecka.

Departementspromemorian är föremål för remissbehandling till den 1 juli 2011.

Utskottets beredning

Utskottet har under beredningen av ärendet dels begärt yttrande från finansutskottet, dels införskaffat skriftliga upplysningar från Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen och Handikappförbunden om förslaget till utskottsinitiativ.

Finansutskottet

I sitt yttrande (2010/11:FiU7y) till socialförsäkringsutskottet över förslaget till utskottsinitiativ anför finansutskottet bl.a. följande.

Utskottet har vid flera tillfällen, senast i samband med behandlingen av regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken, framhållit den breda parlamentariska förankring som sedan mitten av 1990-talet finns kring behovet av sunda offentliga finanser och hur det finanspolitiska ramverket ska användas för att uppnå detta (bet. 2010/11:FiU42). Den nya budgetprocessen, med bl.a. användningen av rambeslutsmodellen i riksdagen, har varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet. Utskottet vill därför betona vikten av att varje ny utgift för staten alltid föregås av en grundlig beredning av regeringen.

En grundbult i budgetprocessen är vidare att det finns väl genomarbetade beslutsunderlag som ger möjlighet att bedöma konsekvenserna av olika reformer. Att de ändringar som behandlas i förslaget till tillkännagivande inte är av helt enkel beskaffenhet framgår bl.a. av de stora skillnaderna mellan socialförsäkringsutskottets kanslis och Socialdepartementets bedömningar av ändringarnas ekonomiska konsekvenser. De underlag som utskottet har tagit del av är inte tillräckliga för att någon bedömning ska kunna göras av ändringarnas statsfinansiella effekter. Skulle riksdagen besluta om ett tillkännagivande om ändrade regler för sjukförsäkringen i enlighet med det aktuella förslaget är det därför viktigt att regeringen låter göra ytterligare kostnadsberäkningar av ändringarna, inklusive de indirekta effekterna av dessa, samt att berörda myndigheter och organisationer ges tillfälle att lämna synpunkter i sedvanlig ordning.

Försäkringskassan

Försäkringskassan har i sitt yttrande den 16 juni 2011 beträffande punkterna 1 och 3 framhållit bl.a. följande (yttrandet avseende punkt 2 återges inte).

Försäkringskassan har inga synpunkter på kompensationsnivån på ersättningen för dem som inte har en SGI att få tillbaka efter en maximal tid med tidsbegränsad sjukersättning. Försäkringskassan anser dock att det är viktigt att det blir enkelt för den försäkrade att förstå utfallet av den kompensation som ska ges och att den blir enkel för Försäkringskassan att administrera. Ur den synpunkten är en dagersättning eller månadsersättning utan tillägg i form av det boendetillägg som föreslås i Ds 2011:18 att föredra.

När det gäller ändrad prövning av arbetsförmågan har Försäkringskassan svårt att se att en återgång till begreppet ”normalt förekommande arbete” i praktiken skulle ha någon avgörande betydelse på bedömningarna av rätten till sjukpenning. Med dagens regler gör Försäkringskassan en bedömning av om den försäkrade har förmåga att arbeta i arbeten som finns på den

reguljära arbetsmarknaden med de aktivitetsbegränsningar han eller hon har på grund av sin sjukdom. I det ligger att den som har stora begränsningar och behov av anpassningar inte kan sägas ha förmåga att arbeta innan rehabilitering eller anpassning av ett arbete skett. I de fall den försäkrade skulle klara att arbeta i en anställning med lönebidrag eller inom Samhall har han eller hon rätt till sjukpenning i väntan på ett sådant arbete. Försäkringskassan gör i dag individuella bedömningar i varje ärende. Bedömningarna görs mot arbeten på den reguljära arbetsmarknaden. Arbetet behöver inte finnas tillgängligt för den försäkrade - så var inte fallet tidigare heller. Andra omständigheter än de medicinska, såsom tidigare yrke eller hur arbetsmarknaden ser ut på den försäkrades hemort, ska Försäkringskassan enligt gällande regelverk alltid bortse från, oavsett bedömningsgrund.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)

ISF har i sitt yttrande den 16 juni 2011 beträffande punkterna 1 och 3 anfört bl.a. följande (yttrandet avseende punkt 2 återges inte).

ISF har inga synpunkter i sak på om någon särskild ersättning, och i så fall vilken nivå på ersättningen, ska lämnas till dem som uppburit tidsbegränsad sjukersättning, men som på grund av förändrade regler inte längre får en sådan ersättning. ISF vill emellertid anföra att det på den korta tid som stått till myndighetens förfogande inte gått att undersöka i vilken utsträckning förslaget till utskottsinitiativ faktiskt leder till en sammanlagt högre ekonomisk ersättning till den berörda gruppen, jämfört med regeringens förslag om att också införa ett boendetillägg till personer vars tidsbegränsade sjukersättning upphört. Därtill kan läggas att det kan innebära stora svårigheter att konstruera ersättningsregler som innebär att ersättningen motsvarar den tidsbegränsade sjukersättning som individen hade tidigare, i vart fall om hänsyn också ska tas till andra ersättningar som bostadstillägg och kollektivavtalade förmåner. Förslaget att ge en viss grupp en högre ersättning kommer därför bara i begränsad utsträckning att minska antalet personer med nedsatt arbetsförmåga som hänvisas till att ansöka om försörjningsstöd från kommunerna. Att i en sådan situation skapa särregler, som dessutom kan komma att tillämpas under mycket lång tid, för en liten grupp personer enbart för att de tidigare uppbar en numera avskaffad ersättning förefaller svårt att motivera. Som ISF uppfattar det ska dessutom ersättningen kunna beviljas personer vars ersättning upphört tidigare, dvs. före ikraftträdandet. För det stora flertalet personer vars tidsbegränsade sjukersättning upphört på grund av förändrade regler kommer ersättningen att ha upphört före införandet av de föreslagna reglerna. I denna grupp finns personer som har varit utestängda från sjukförsäkringen under upp till två år. Tillämpningen av reglerna förefaller i sådana fall kunna bli komplicerad. Därtill är det oklart vad förslaget kommer att innebära för dessa personer.

Beträffande förslaget om att ändra prövningen av arbetsförmågan anför ISF att någon tydlig praxis inte hade utvecklats gällande begreppet ”normalt förekommande arbete”. Enligt ISF finns det bara en dom från Regeringsrätten (RÅ 2008 ref. 15) där Regeringsrätten fann att en arbetslös försäkrad som av medicinska skäl endast klarade ett fysiskt lättare arbete, icke ryggbelastande halvtidsarbete med begränsad exponering för stress, inte ansågs kunna utföra ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete och därför hade rätt till hel sjukersättning. Domen kan utgöra viss ledning vid tolkning av det tidigare begreppet. Eftersom det finns ett antal kammarrättsdomar, kan emellertid även det nya begreppet ”reguljära arbetsmarknaden” komma att prövas av högsta instans. En sådan prövning kan ge viss ledning även för tolkning av det nya begreppet. ISF vill vidare framhålla att förändringar av begrepp övergångsvis alltid är problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Handikappförbunden

Handikappförbunden har i sitt yttrande den 16 juni 2011 sammanfattningsvis beträffande punkterna 1 och 3 lämnat bl.a. följande synpunkter (yttrandet avseende punkt 2 återges inte).

Handikappförbunden stöder förslaget till utskottsinitiativ och anser att förslagen är nödvändiga att omgående genomföra för att motverka de mest akuta konsekvenserna av dagens sjukförsäkringsregler. Socialförsäkringen har haft brister, både under nuvarande och tidigare regeringar. Det råder inget tvivel om att socialförsäkringen i stort behöver utvecklas för att bättre fylla funktionen av att möjliggöra för fler att arbeta utifrån sin individuella förmåga, och samtidigt ge en ekonomisk trygghet, ibland livslång, för den som drabbats av ohälsa. Handikappförbunden bedömer att förslagen i sin verkställighet inte dramatiskt kommer att förändra förutsättningarna för de reformer som gjorts inom socialförsäkringen under senare år. Inte heller bedöms förslagen leda till stora kostnadsökningar, i synnerhet inte betraktat ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. För de människor som i dag är mest utsatta är initiativförslaget inte desto mindre livsviktigt. Den samlade bedömningen är därför att förslagen är väl avvägda i sitt syfte att med begränsade justeringar skydda de människor som hårdast drabbats av orimliga konsekvenser av de senaste årens förändringar.

Utskottets ställningstagande

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag som innebär att personer som efter en period med tidsbegränsad sjukersättning inte har rätt till sjukpenning till följd av bestämmelserna om SGI eller som endast har en låg SGI senast den 1 januari 2012 ska få en ersättning som ligger i nivå med den tidigare tidsbegränsade sjukersättningen, under förutsättning att arbetsförmågan fortfarande är nedsatt.

Vidare tillkännager riksdagen för regeringen att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag som innebär att arbetsförmågan efter dag 180 i sjukperioden senast fr.o.m. den 1 januari 2012 ska prövas mot arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller mot annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Jämför reservation (M, FP, C, KD) och särskilda yttrandena 1 (M, FP, C, KD) och 2 (S, MP, V).

Sjukförsäkringen uppvisar enligt utskottets mening stora brister, både när det gäller rehabilitering tillbaka till arbete och när det gäller den ekonomiska tryggheten för människor som drabbats av sjukdom. Den parlamentariska Socialförsäkringsutredningen (dir. 2010:48) är viktig när det gäller att finna långsiktiga och konstruktiva lösningar för bl.a. sjukförsäkringen.

Samtidigt är det nödvändigt att snabbt finna lösningar på några av de mest akuta bristerna i sjukförsäkringen. De förslag som skulle lösa de mest uppmärksammade problemen i sjukförsäkringen, nämligen förslagen i den nyligen presenterade departementspromemorian Ds 2011:18, är långt ifrån tillräckliga. Av detta skäl anser utskottet att riksdagen i avvaktan på resultatet av Socialförsäkringsutredningens arbete bör ta initiativ till förändringar som löser åtminstone de mest akuta problemen.

Utskottet har med stöd av 4 kap. 11 § RO avslagit begäran från en minoritet inom utskottet om mer omfattande beredningsåtgärder såväl före som efter den ovan redovisade beredningen, eftersom begärda beredningsåtgärder skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Skälet härtill är att ändringarna i sjukförsäkringen måste beredas av regeringen tillsammans med beredningen av förslagen i departementspromemorian samt behandlas i höstens budgetproposition. Därmed är det inte är möjligt att vänta med riksdagens beslut i denna fråga.

Förslaget till utskottsinitiativ gällde tre punkter, nämligen ersättning till försäkrade som haft tidsbegränsad sjukersättning (punkt 1), fortsatt sjukpenning efter maximal tid i sjukförsäkringen (punkt 2) samt prövning av

arbetsförmågan efter dag 180 i sjukperioden (punkt 3). Utskottet lägger i detta betänkande fram initiativ som motsvarar punkterna 1 och 3 i det beredda förslaget.

Ersättning till försäkrade som haft tidsbegränsad sjukersättning

När den tidsbegränsade sjukersättningen och samtidigt möjligheten att återfå en SGI efter en period med en sådan sjukersättning avskaffades förlorade ett stort antal personer sin SGI och därmed sin rätt till sjukpenning trots att de saknar arbetsförmåga. För dessa personer, liksom för dem som i motsvarande situation har en låg SGI, återstår att ansöka om försörjningsstöd. I departementspromemorian föreslås att särskilda sjuk- och rehabiliteringspenningar införs för dessa grupper. Den ersättning som föreslås är dock väsentligt lägre än ersättningen i den tidsbegränsade sjukersättningen, vilket leder till att många av dem kan komma att behöva kompletterande försörjningsstöd.

Mot bakgrund härav anser utskottet att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag i höstens budgetproposition som innebär att de aktuella personerna senast den 1 januari 2012, utöver det boendetillägg som föreslås i departementspromemorian, får en ersättning som ligger i nivå med den tidigare tidsbegränsade sjukersättningen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Prövning av arbetsförmågan efter dag 180 i sjukperioden

Arbetsgivaren har enligt lag ett rehabiliteringsansvar och en skyldighet att försöka anpassa arbetsplatsen. När den försäkrade haft sin arbetsförmåga nedsatt under 180 dagar ska dock arbetsförmågan, om det inte finns särskilda skäl mot det, prövas mot den reguljära arbetsmarknaden eller mot annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Detta blir dock en prövning mot en i det närmaste fiktiv arbetsmarknad. Enligt förarbetena (prop. 2007/08:136 s. 67) ska prövningen göras i förhållande till varje typ av arbete, och det ska räcka att den försäkrade kan utföra något sådant arbete på den reguljära arbetsmarknaden med undantag dock för mycket udda och sällan förekommande arbeten. Eftersom den närmare innebörden av begreppet reguljär arbetsmarknad slutligen avgörs av domstol och någon praxis ännu inte hunnit utvecklas är osäkerheten stor. Långsiktigt måste utrymmet för individuella bedömningar öka. I avvaktan på att den parlamentariska Socialförsäkringsutredningen finner en mer långsiktig lösning måste emellertid rättssäkerheten säkerställas.

Av nu nämnda skäl bör regeringen återkomma med förslag som innebär att arbetsförmågan ska prövas mot arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller mot annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade, dvs. i enlighet med de regler för sjukpenning som gällde före den 1 juli 2008. Regeringen bör återkomma i sådan tid att den nu redovisade ändringen kan träda i kraft senast den 1 januari 2012. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Effekter av förslagen

Av departementspromemorian framgår att antalet personer utan SGI som berörs uppgår till 5 700 personer. Av dessa bedöms 2 000 personer 2012 komma i fråga för den i promemorian förslagna sjukpenningen i särskilda fall. Antalet personer med låg SGI beräknas på motsvarande sätt till 6 400, varav 100 personer bedöms få en sådan sjukpenning. Ungefär 2 100 personer kan således komma att bli aktuella för en ersättning som ligger i nivå med den tidigare tidsbegränsade sjukersättningen. Antalet personer beräknas minska efter 2013.

Av departementspromemorian framgår vidare att ca 55 000 personer årligen når tidsgränsen på 180 dagar. Av dessa bedöms ca 17 % ha förmåga i relation till den reguljära arbetsmarknaden, medan endast ca 3 % anses ha sådan arbetsförmåga att de får sin sjukpenning indragen. Övriga försäkrade bedöms få behålla sin sjukpenning antingen för att det finns särskilda skäl eller det i annat fall anses oskäligt att dra in sjukpenningen.

Av de sjukfall som passerar 180-dagarsgränsen avslutas enligt departementspromemorian ca 5 % genom att sjukpenningen på denna grund dras in innan dag 365.

Utskottet gör bedömningen att de personer som kan komma att beröras av utskottets förslag i denna del med dessa utgångspunkter skulle uppgå till högst 2 750 personer. Det kan dock inte uteslutas att ytterligare ett antal personer som enligt nuvarande regler får lämna sjukförsäkringen efter dag 365 kan tillkomma.

Socialförsäkringsutskottet delar helt finansutskottets bedömning att det är viktigt att regeringen i samband med budgetbehandlingen låter göra ytterligare kostnadsberäkningar av ändringarna, inklusive de indirekta effekterna av dessa, samt att berörda myndigheter och organisationer ges tillfälle att lämna synpunkter i sedvanlig ordning.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Vissa ändringar i sjukförsäkringen (M, FP, C, KD)

av Gunnar Axén (M), Mikael Cederbratt (M), Lars-Arne Staxäng (M), Finn Bengtsson (M), Solveig Zander (C), Saila Quicklund (M), Emma Henriksson (KD) och Emma Carlsson Löfdahl (FP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Bakgrund och allmänt om sjukförsäkringen

Alliansen har genomfört en historisk sjukförsäkringsreform. Innan det nya regelverket kom på plats hade vi högst sjukfrånvaro i världen och ett ohälsotal som varierade kraftigt över landet. Vi har nu skapat en sjukförsäkring präglad av struktur och förutsägbarhet samt genomfört omfattande satsningar på aktiva och tidiga rehabiliteringsinsatser för att hjälpa människor tillbaka till arbete. Allt detta har också gett mycket goda resultat. Sjukskrivningarna har halverats och ligger nu på en genomsnittlig nivå jämfört med de nordiska och större västeuropeiska länderna. Antalet förtidspensionärer (personer med sjukersättning) har minskat med 100 000 personer sedan 2006. Människor fastnar inte längre i långa passiva sjukskrivningar som inte så sällan annars för med sig följsjukdomar, sociala problem och ett långvarigt eller permanent utanförskap. Våra satsningar på rehabilitering ger nu människor goda möjligheter att blir friska och kunna komma tillbaka till arbetslivet. De omotiverade regionala skillnaderna i sjukfrånvaro är borta. De positiva effekterna av reformen lyfts nu fram i de uppföljningar och utvärderingar som sker. I studier från Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) respektive Riksrevisionen framhålls att Försäkringskassans handläggare anser att det nya regelverket skapat en mer aktiv sjukskrivningsprocess och förbättrat kommunikationen med den försäkrade (ISF 2011: 4, RiR 2010:9).

Trots detta har nu Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet gemensamt lagt fram ett förslag som riskerar att vi går tillbaka till en ordning som inte fungerade. Detta är oansvarigt och kan leda till att fler åter hamnar i en situation där man drabbas av långa passiva, sjukskrivningar och utanförskap.

Även den förra socialdemokratiska regeringen konstaterade att sjukförsäkringen inte fungerade. År 2003 fastslog den dåvarande regeringen att sjukfrånvaron skulle halveras och tillsatte en utredning ledd av den tidigare sjukförsäkringsministern Anna Hedborg (S). I uppdraget låg bland annat att analysera om det uppstått en ”glidning i sjukdomsbegreppet” och varför det ”inom den svenska socialförsäkringen saknas en bortre gräns”. Vidare skulle den enskildes ”skyldigheter att ta till vara eller utveckla sin arbetsförmåga, även om det blir nödvändigt att byta yrke eller arbeta på annan ort eller flytta” tydliggöras. Anna Hedborg konstaterade i sin utredning att ”Den bästa sammanfattningen av vem som har rätt till sjukpenning i Sverige är att det har den som vill” och att ”Sjukförsäkringen har tillåtit bli en parkeringsplats för problem den inte är avsedd för” (SOU 2006:86). I utredningen, som huvudsakligen legat till grund för sjukförsäkringsreformen, föreslogs tidsgränser och återkommande prövningar av arbetsförmågan som bärande delar i en väl fungerande sjukförsäkring.

Pågående uppföljning av sjukförsäkringsreformen

Alla reformer bör följas upp och utvärderas för att se om de fallit ut på önskvärt sätt eller om det finns behov av justeringar. Därför tillsatte vi i Alliansen en arbetsgrupp i Regeringskansliet som sedan hösten 2010 genomfört en omfattande översyn av sjukförsäkringen som utmynnat i en departementspromemoria (Ds 2011:18), Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar. Alliansgruppen har varit delaktiga i översynen genom regelbundna överläggningar med socialdepartementet. Departementspromemorian är ute på en bred remiss till ett femtiotal remissinstanser. Remisstiden går ut den 1 juli. Regeringen har dock redan i vårpropositionen aviserat att man avser att återkomma med förslag till förändringar av sjukförsäkringen i höstens budgetproposition. Dessa viktiga förbättringar i sjukförsäkringen som nu bereds kommer att behandlas av riksdagen i höst och bedöms kunna träda ikraft 1 januari 2012.

Ersättning till försäkrade som haft tidsbegränsad sjukersättning

I utskottsinitiativet föreslås att personer som lämnar tidsbegränsad sjukersättning och saknar sjukpenninggrundande inkomst ska ges en ersättning som ligger i nivå med den de hade när sjukersättningen upphörde. Frågan om ersättning till denna grupp av personer är redan omhändertagen i regeringens översyn av sjukförsäkringen. För den grupp som omfattas av förslaget ovan föreslår Alliansen en ny ersättning, sjukpenning i särskilda fall, som ska motsvara den ersättning de har haft eller skulle ha haft under arbetslivsintroduktionen (ALI). Vi vill också införa ett bostadsstöd som tar hänsyn till försörjningsbördan för samma grupp, något som majoriteten bortsett ifrån i sitt förslag.

Principen att bestämma nivån på ersättningen utifrån vad en person har haft tidigare är godtycklig och komplicerad, något som även framhålls i remissvaret från ISF. Dels måste man ta hänsyn till andra ersättningar, t

ex bostadstillägg, dels kan perioden med tidsbegränsade ersättning ligga längre tillbaka i tiden. Förslaget att införa en ny förmån och ett behovsprövat bostadsstöd är ett enklare och mer transparent sätt att lösa problemet för de som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Enligt Socialdepartementets beräkningar i underlaget till finansutskottets yttrande kommer det att finnas både de som får högre respektive lägre ersättning med utskottets förslag jämfört med förslaget i Ds 2011:18.

Prövning av arbetsförmågan efter dag 180 i sjukperioden

Vidare föreslås i betänkandet att dagens prövning av arbetsförmågan mot den reguljära arbetsmarknaden efter 180 dagars sjukskrivning ska ersättas av en prövning mot normalt förekommande arbete enligt de regler som gällde före 1 juli 2008.

Värt att notera är att av de cirka 55 000 sjukfall som årligen når fram till 180-dagarsgränsen så är det endast i 3 % av fallen där man drar in sjukpenningen för att man gör bedömningen att den sjukskrivne har en arbetsförmåga i förhållande till den reguljära arbetsmarknaden. I 83 % av fallen bedöms sådan arbetsförmåga saknas och i 14 % av fallen omfattas den sjukskrivne av någon av de undantagsgrunder som finns.

Ds 2011:18, Tabell 5.2

Resultat vid första bedömningen mot den reguljära arbetsmarknaden

Antal personer som årligen når gränsen 180 dagar	ca 55 000
Bedöms sakna förmåga i relation till den reguljära arbetsmarknaden	ca 83 %
Bedöms ha förmåga i relation till den reguljära arbetsmarknaden	ca 17 %
varav	
omfattas av särskilda skäl	ca 13 %
omfattas av oskäligt	< 1 %
får sin sjukpenning indragen	ca 3 %

Källa: Försäkringskassan

Försäkringskassan (FK) och Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) framhåller i sina remissyttranden svårigheten att uttala sig om konsekvenserna av förslagen på grund av den mycket korta remisstiden, dock noterar både FK och ISF att en återgång till det gamla begreppet normalt förekommande arbete i praktiken kan komma att sakna betydelse. Socialdepartementet bedömer å andra sidan att en återgång till det gamla begreppet skulle innebära en uppmjukning av regelverket som riskerar att leda till fler och längre sjukfall. Bakgrunden till denna bedömning är en regeringsrättsdom från april 2008 som aldrig fick genomslag i praxis innan det att den nu gällande grunden för prövning av arbetsförmågan infördes. Kostnaden för denna del i förslaget bedöms därför uppgå till 2,4 miljarder kronor. Om fler långa sjukfall uppstår så leder detta också till att fler personer beviljas sjukersättning.

Det är värt att notera att även det gamla begreppet helt felaktigt påstods innebära en bedömning mot en "fiktiv arbetsmarknad". Detta är ett legitimitetsproblem som man inte löser genom att skapa nya begrepp. Ett

viktigt steg mot ökat förtroende för Försäkringskassans tillämpning av sjukförsäkringen är däremot det omfattande arbete som sedan i höstas pågår med att ta fram ett validerat instrument för att bedöma arbetsförmåga. I sitt remissyttrande betonar FK vikten av det fortsatta arbetet med arbetsförmågeinstrumentet. Detta arbete riskerar tyvärr att gå förlorat om oppositionens förslag går igenom eftersom begreppet den reguljära arbetsmarknaden varit vägledande i framtagandet av det nya instrumentet. Att införa nya begrepp i lagstiftningen innebär alltid en administrativ omställningsprocess med negativa effekter inledningsvis. Precis som ISF påpekar i sitt remissyttrande är förändringar av begrepp alltid problematiska ur rättssäkerhetsynpunkt.

En återgång till det gamla begreppet normalt förekommande arbete kommer med säkerhet innebära en besvärlig omställning för alla berörda. För sjukförsäkringen kan det visa sig innebära ett slag i luften eller en återgång till långa sjukfall och ökat utanförskap. Det är som det konstateras i remissvaret från ISF osäkert om en återgång till det tidigare begreppet normalt förekommande arbete kommer att leda till en mer restriktiv eller en mer generös tillämpning. ISF framhåller även att det inte går att avgöra om det skulle leda till en mer rättssäker tillämpning eller ej.

Allmänt kan vi konstatera att både FK och ISF i sina remissyttrande betonar att det nya regelverket skapat ökad tydlighet och aktivitet i sjukskrivningsprocessen. Som tidigare nämnts ser vi också hur sjukfrånvaron närmast sig en internationellt sett mer normal nivå.

Ytterligare förslag i departementspromemorian Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar

Avslutningsvis vill vi framhålla att i den tidigare nämnda departementspromemorian återfinns, utöver förslaget om införandet av en särskild sjukpenning och ett särskilt bostadsstöd, för dem som saknar en sjukpenninggrundande inkomst, följande förslag:

- En justering av undantagsreglerna vid den bortre tidsgränsen. Sjukpenning på fortsättningsnivån ska kunna betalas ut för ytterligare dagar om det på grund av den försäkrades sjukdom skulle vara oskäligt att inte göra så.

- Förstärkta insatser för att underlätta återgång i arbete. Genom bland annat ett förstärkt samarbete mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården tidigt under sjukskrivningsperioden samt möjlighet till arbetslivsriktad rehabilitering.

- Ytterligare resurser till Arbetsförmedlingen motsvarande 3 000 platser inom arbetsmarknadspolitikens insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga.

- Åtgärder som kan understödja det långsiktiga arbetet att stärka tilltron till sjukförsäkringen.

Motivering till att utskottsinitiativet bör avslås

Mot bakgrund av att departementspromemorian, vari sjukförsäkringsreformen seriöst utvärderats och förslag till förbättringar lagts fram, ännu är ute på remiss samt att regeringen aviserat i vårpropositionen att man avser att återkomma i höstbudgeten med förslagen så anser vi det inte vara motiverat med det föreslagna tillkännagivandet. Ser man dessutom till det faktum att förslagen i betänkandet är skissartade, riskerar att medföra oförutsägbara konsekvenser för såväl enskilda medborgare som samhället i stort och de offentliga finanserna samt att beredningen av ärendet varit i det närmaste obefintlig så bör riksdagen avslå betänkandet.

Särskilda yttranden

1. Vissa ändringar i sjukförsäkringen (M, FP, C, KD)

Gunnar Axén (M), Mikael Cederbratt (M), Lars-Arne Staxäng (M), Finn Bengtsson (M), Solveig Zander (C), Saila Quicklund (M), Emma Henriksson (KD) och Emma Carlsson Löfdahl (FP) anför:

Respektera riksdagsordningen och kravet på en god beredning

Möjligheten att ta ett initiativ i utskott regleras i 3 kap. 7 § riksdagsordningen (RO). Konstitutionsutskottet förutsatte redan i samband med att initiativrätten utvidgades 1971 att den skulle begagnas med samma varsamhet som tidigare. På samma sätt som tidigare borde alltså ärenden normalt väckas genom proposition eller motion, och politisk enighet borde eftersträvas i de fall ett utskottsinitiativ kan komma i fråga (2005/06:KU34 bil. 7). Användandet av utskottsinitiativ har genom åren varit sparsam, ca 3–4 initiativ per riksmöte, och i de allra flesta fall har det rört interna riksdagsfrågor eller lagtekniska frågor. Mot denna bakgrund, vilken tydligt visar på den undantagskaraktär som präglar initiativrätten, är det ytterst anmärkningsvärt att utskottsmajoriteten väljer att överhuvudtaget ta ett initiativ. Särskilt då sakfrågan redan är föremål för utredning inom Regeringskansliet och att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen aviserade att man avser att återkomma med förslag i höstens budgetproposition. Att dessutom göra det när det saknas enighet i utskottet om att inte invänta resultatet av regeringens utredning, innebär att majoriteten klart avviker från KU:s uppfattning om hur initiativrätten bör användas. Det i sig är problematiskt ur demokratisk synpunkt och riskerar att urholka respekten för riksdagens arbetsformer. Utskottet borde redan mot denna bakgrund avstått från att väcka utskottsinitiativet.

Enligt 4 kap. 11 § RO har en utskottsminoritet rätt att begära upplysningar om minst fem ledamöter begär det. Utskottsmajoriteten kan avslå minoritetens begäran endast om begäran skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men uppstår. Med avsevärt men avses i lagens förarbeten t.ex. att ett brådskande och viktigt beslut fördröjs (prop. 1973:90).

Väljer majoriteten att avslå begäran måste detta sedan motiveras i betänkandetexten. Det framstår som mycket märkligt att det i det aktuella ärendet skulle innebära avsevärt men att minoriteten tillåts att inhämta sakupplysningar som kan skapa ett mer gediget beslutsunderlag.

Majoritetens motivering till avslaget på vår begäran om svar på frågor och yttranden från några myndigheter kan inte motiveras tillfredsställande med de skäl som anges i betänkandet. I synnerhet inte mot bakgrund av att ikraftträdandet av de föreslagna förändringarna är satt till den 1 januari 2012, något som inte skulle påverkas av en förlängd beredningstid på uppskattningsvis två veckor.

Minoritetsskyddet tar sikte på upplysningar från myndigheter och i lagens förarbeten förutsätts att majoriteten visar generositet med att låta minoriteten inhämta önskat material. I förevarande fall har majoriteten endast gett två myndigheter, Inspektionen för socialförsäkringen och Försäkringskassan, tillfälle att allmänt yttra sig och med så kort tidsfrist, två dagar, att instanserna själva har påtalat bristen på tid och möjlighet att sätta sig in i ärendet. Remissinstanserna uppger i sina svar på flera punkter att konsekvenserna av förslagen inte är möjliga analysera på så kort tid, till exempel uppges att man inte kan utesluta att rättssäkerheten kan komma att minska. Mot denna bakgrund hade det varit väl motiverat att genomföra en mer gedigen beredning innan utskottet beslutade i ärendet.

Majoriteten har genom att avslå vår begäran förhindrat en god genomlysning och beredning av ärendets förslag och dess konsekvenser, såväl för enskilda som för samhället och även ifråga om kostnader för staten. Vikten av att snabbt kunna fatta beslut måste alltid vägas mot det grundläggande kravet att ärendet är tillfredställande utrett så att beslutet kan vila på ett solitt underlag.

Lagrådet har i yttrande till utskottet (bet. 2005/06:SfU5) starkt understrukit vikten av att ett remissförfarande motsvarande det som vanligen tillämpas i regeringsärenden används även vid initiativ från riksdagen. Det s.k. beredningskrav som återfinns i 7 kap. 2 § regeringsformen är en av hörnstenarna i den svenska statsförvaltningens arbete. Det normala förfarandet inom regeringskansliet är att ärenden skickas på remiss under tre månader, men ibland kan tiden behöva kortas av särskilda skäl. KU har i återkommande granskningar av regeringen, ofta efter anmälningar gjorda av vissa av utskottsmajoritetens partiföreträdare, påtalat vikten av att beredningskravet i ord och mening respekteras. Genom att, på det sätt som sker i detta ärende föregripa en pågående utredning initierad av regeringen och som bedrivs enligt gängse rutiner, frångår majoriteten den viktiga principen om att ärenden ska beredas innan beslut fattas.

Genom sitt agerande har majoriteten inte bara använt riksdagsordningens rättsregler på ett felaktigt sätt och drivit igenom ett beslut vars konsekvenser, p.g.a. ärendets hart när obefintliga beredning, inte går att överblicka. Utskottsmajoritetens agerande riskerar även att underminera respekten för och tilltron till det viktiga demokratiska instrument som beredningsinstitutet utgör för regeringen och dess underlydande myndigheter. Det riskerar därutöver att skada förtroendet för riksdagen både som lagstiftare och som granskare av regeringen. Att å ena sidan kritisera ibland förekommande förkortade remisstider i regeringens beredningsprocesser, å andra sidan förvägra regeringen tillräcklig tid för att, som i detta fall, utreda en komplex sakfråga utan i stället driva igenom ett beslut direkt från riksdagen utan i praktiken någon utredning alls, är inget rimligt sätt att bedriva demokratiskt arbete på.

Respektera det finanspolitiska ramverket

Finansutskottet har vid flera tillfällen, senast i samband med behandlingen av regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken, framhållit den breda parlamentariska förankring som sedan mitten av 1990-talet finns kring behovet av sunda offentliga finanser och hur det finanspolitiska ramverket ska användas för att uppnå detta (bet. 2010/11:FiU42). Den nya budgetprocessen, med bl.a. rambeslutsmodellen i riksdagen, har varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan 1990-talet. Genom att regeringen föreslår utgiftstak tre år före ett budgetår som sedan riksdagen godkänner säkerställs stabilitet i de offentliga finanserna. Stabilitet i de offentliga finanserna har visat sig vara en nyckel för att värna om finansiellt förtroende på de internationella kapitalmarknaderna. Detta har i sin tur lett till lägre kapitalkostnader för staten, hushållen och företagen. Därmed har även ekonomisk tillväxt och sysselsättning främjats. Stabilitet i de offentliga finanserna säkerställer också att äldre generationer inte skuldsätter yngre generationer. Det finansiella ramverket bidrar därför till rättvisa mellan generationer.

Den nya budgetprocessen använder sig bl.a. av rambeslutsmodellen. Rambeslutsmodellen innebär att finansutskottet bereder statens utgifter för ett budgetår, som är takbegränsade tre år innan, och fastställer ramarna för de 27 utgiftsområdena. Därefter behandlas anslagsfrågorna för de olika utgiftsområdena i utskottet. Eftersom utgiftsramarna redan är beslutade i det första steget utgör ramarna bindande restriktioner i det andra steget. Det betyder att det i detta skede bara är möjligt att föreslå ett ökat anslag inom ett utgiftsområde om detta samtidigt åtföljs av ett förslag om minskning av ett annat anslag inom samma utgiftsområde.

En grundbult i budgetprocessen är vidare att det finns väl genomarbetade beslutsunderlag som ger möjlighet att bedöma konsekvenserna av olika reformer. Att de ändringar som behandlas i förslaget till tillkännagivande inte är av helt enkel beskaffenhet framgår bl.a. av de stora skillnaderna mellan socialförsäkringsutskottets kanslis och Socialdepartementets bedömningar av ändringarnas ekonomiska konsekvenser.

Finansutskottet skriver i sitt eniga yttrande till socialförsäkringsutskottet att de vill betona vikten av att varje ny utgift för staten alltid föregås av en grundlig beredning och att de underlag man tagit del av inte är tillräckliga för att någon bedömning ska kunna göras av ändringarnas statsfinansiella effekter. Finansutskottet framhåller att om riksdagen skulle besluta om det föreslagna tillkännagivandet om ändrade regler för sjukförsäkringen så är det viktigt att regeringen låter göra ytterligare kostnadsberäkningar av ändringarna, inklusive de indirekta effekterna av dessa, samt att berörda myndigheter och organisationer ges tillfälle att lämna synpunkter i sedvanlig ordning.

Det finanspolitiska ramverket är en svensk institution vars värde inte ska underskattas. Ett finanspolitiskt ramverk bidrar till trovärdighet och tillit till politikens uppgift att leverera samhällstjänster. Dess indirekta effek-

ter på hushållens och näringslivets kapitalkostnader är stora. Ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk håller nere samhällets kapitalkostnader. Därmed bidrar ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk till hög och uthållig ekonomisk tillväxt som i sin tur bidrar jobb.

Men det finanspolitiska ramverket är endast så trovärdigt som dess företrädare agerar. Om företrädare systematiskt negligerar såväl utgiftstak som budgetregler om utgiftsområden så blir ramverket meningslöst. Konsekvenserna av ett sådant agerande är långtgående och allvarliga. Högre räntekostnader för hushållen, företagen och staten, liksom lägre ekonomisk tillväxt och färre jobb. Värdet av ett finansiellt ramverk är inte alltid uppenbart. Men i dessa tider med statsfinansiell oro i flertalet europeiska länder bör det vara uppenbart för var och en om vikten av ett finanspolitiskt ramverk samt företrädare som trovärdigt står bakom dess principer.

Utskottsinitiativet borde inte ha väckts

Mot bakgrund av ovanstående, att utskotten ska vara varsamma med att väcka initiativ och att enighet då ska eftersträvas, att minoriteten förvägrats rätten att begära in nödvändigt underlag, att beredningen av ärendet är undermålig samt för att respektera det finanspolitiska ramverket så borde ärendet inte ha väckts av utskottet.

2. Vissa ändringar i sjukförsäkringen (S, MP, V)

Tomas Eneroth (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Eva-Lena Jansson (S), Kurt Kvarnström (S), Shadiye Heydari (S), Jasenko Omanovic (S), Gunvor G Ericson (MP) och Wiwi-Anne Johansson (V) anför:

I vårt förslag till initiativ fanns också ett förslag om att stoppa utförsäkringarna. Eftersom det förslaget inte fick stöd av en utskottsmajoritet tvingas vi konstatera att de hårt kritiserade utförsäkringarna kommer att fortsätta. Den tid i arbetslivsintroduktionen, som borde användas för att kartlägga människors arbetsförmåga och vilka åtgärder som krävs för att man ska ha möjlighet att komma tillbaka till arbete, får även fortsättningsvis i stor utsträckning användas till att hantera människors oro för sin försämrade ekonomi. Det beklagar vi.

BILAGA

Finansutskottets yttrande 2010/11:FiU7y

Ändringar i sjukförsäkringen

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet beslutade den 9 juni 2011 att ge finansutskottet tillfälle att yttra sig över ett förslag till utskottsinitiativ om tillkännagivande om ändringar i sjukförsäkringen.

Finansutskottet konstaterar i yttrandet att ändringarna i sjukförsäkringen kan få stor betydelse för såväl enskilda som samhället i stort. Utskottet framhåller därför vikten av att ändringarna blir föremål för en grundlig beredning av regeringen.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Genomförda förändringar i sjukförsäkringen

Den 1 juli 2008 trädde nya sjukförsäkringsregler i kraft, med fasta tidpunkter för prövning av den försäkrades arbetsförmåga (se prop. 2007/08:136, bet. 2007/08:SfU12, rskr. 2007/08:225). Under de första 90 dagarna i en sjukperiod ska Försäkringskassan bedöma om den försäkrade har förmåga att klara av sitt vanliga arbete eller något annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder. Från och med dag 91 ska Försäkringskassan även beakta om den försäkrade kan utföra något annat arbete hos arbetsgivaren. Från och med den 181:a dagen i en sjukperiod ska myndigheten dessutom bedöma om den försäkrade kan försörja sig själv genom förvävsarbete på den reguljära arbetsmarknaden i övrigt eller genom något annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Prövningen mot den reguljära arbetsmarknaden eller något annat lämpligt arbete kan skjutas upp till dag 364, om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan föreligga om det finns en stor sannolikhet att anta att den försäkrade kan återgå i arbete på heltid hos sin arbetsgivare senast då sjukperioden pågått i 365 dagar. Efter dag 364 kan alltså undantaget inte användas. Om det kan anses som oskäligt ska dock arbetsförmågan inte prövas mot något annat arbete än sådant som finns hos den ordinarie arbetsgivaren. Detta undantag kan tillämpas även efter dag 364 och blir framför allt aktuellt vid arbetsförmåga till följd av allvarliga sjukdomar.

Sjukpenning på normalnivån, 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), utbetalas som regel för högst 364 dagar inom en ramtid av 450 dagar. Personer som fått sjukpenning med 80 % av SGI under det maximala antalet dagar, och som är arbetsoförmögna till följd av en allvarlig sjukdom, kan efter ansökan beviljas sjukpenning på normalnivån för fler dagar. Den som inte kan få sjukpenning på normalnivån för fler dagar kan beviljas sjukpenning på fortsättningsnivån, 75 % av SGI. Sjukpenning på fortsättningsnivån kan som regel betalas ut under högst 550 dagar.

Den som fått sjukpenning på fortsättningsnivån för det maximala antalet dagar erbjuds att delta i en arbetslivsintroduktion genom Arbetsförmedlingen. Under deltagandet i arbetslivsintroduktionen får individen aktivitetsstöd.

Sjukpenning på fortsättningsnivån lämnas dock för fler än 550 dagar om arbetsoförmågan orsakats av en arbetsskada. Detta kan också ske om individen vårdas på sjukhus eller i annat fall får omfattande vård, om individen har en sådan avgörande förlust av verklighetsuppfattningen och förmågan att orientera sig att han eller hon inte kan tillgodogöra sig infor-

mation eller om en återgång i arbete eller ett deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program skulle medföra risk för allvarlig försämring av individens sjukdom.

En försäkrad som deltar i en arbetslivsinriktad rehabilitering kan få rehabiliteringsersättning. Denna kan bestå av dels en rehabiliteringspenning, dels ett särskilt bidrag för att täcka vissa merutgifter i samband med rehabiliteringen. Rehabiliteringspenning lämnas med samma belopp och för samma antal dagar som gäller för sjukpenning på normalnivån och fortsättningsnivån.

Den tidsbegränsade sjukersättning som fanns tidigare avskaffades i samband med de ovannämnda förändringarna i sjukförsäkringen. För de försäkrade som hade tidsbegränsad sjukersättning vid avskaffandet, eller kunde beviljas sådan ersättning i anslutning till detta, gäller övergångsbestämmelser. Enligt dessa kan tidsbegränsad sjukersättning beviljas enligt de tidigare gällande bestämmelserna om sjukersättning för ytterligare perioder om sammanlagt högst 18 månader, dock längst t.o.m. december 2012.

Föreslagna förändringar i sjukförsäkringen

I 2011 års ekonomiska vårproposition presenterar regeringen vissa förändringar i sjukförsäkringen som den avser att föreslå. Avsikten är bl.a. att sjukpenning på den s.k. fortsättningsnivån ska kunna betalas ut för ytterligare dagar om det på grund av den försäkrades sjukdom skulle vara oskäligt att inte göra detta. Vidare ska personer som lämnar den tidsbegränsade sjukersättningen och som saknar SGI kunna få sjukpenning i särskilda fall som motsvarar den ersättning som dessa personer har haft i aktivitetsstöd i arbetslivsintroduktionen (ALI), dvs. 223 kr per dag. Slutligen ska personer som lämnar den tidsbegränsade sjukersättningen, saknar SGI och har varit berättigade till bostadsstöd vid övergången till ALI fortsatt kunna erhålla ett bostadsstöd som också tar hänsyn till försörjningsbörda. Stödet ska kunna utgå under tiden i ALI. Bostadsstödet ska även kunna behållas om dessa personer beviljas sjukpenning i särskilda fall (prop. 2010/11:100 s. 41 f.).

Förslagen i den ekonomiska vårpropositionen har preciserats i departementspromemorian Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar (Ds 2011:18), som presenterades den 5 maj 2011. Av promemorian framgår bl.a. att vad som i propositionen anges om sjukpenning i särskilda fall även är avsett att gälla för enskilda som erhåller rehabiliteringspenning. Promemorian är för närvarande föremål för remissbehandling.

Utskottsinitiativet

Enligt förslaget till utskottsinitiativ bör regeringen senast i samband med budgetpropositionen för 2012 återkomma med förslag som

1. innebär att personer med särskild sjuk- eller rehabiliteringspenning får en ersättning som ligger i nivå med den de uppbar när den tidsbegränsade ersättningen upphörde
2. innebär att sjukpenningen inte upphör efter 550-dagarsgränsen och att den försäkrade behåller sin sjukpenning så länge han eller hon på grund av sjukdom saknar arbetsförmåga (en försäkrad som deltar i arbetslivsintroduktion på Arbetsförmedlingen behåller sin sjukpenning under denna tid förutsatt att han eller hon inte återfått sin arbetsförmåga)
3. i avvaktan på en mer långsiktig lösning innebär att arbetsförmågan prövas mot arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller något annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Ekonomiska konsekvenser

Socialförsäkringsutskottets kansli och Socialdepartementet har gjort bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna av de ändringar i sjukförsäkringen som behandlas i utskottsinitiativet. Enligt socialförsäkringsutskottets kanslis beräkningar skulle ändringarna medföra ökade sjukpenningsutgifter med 394,6 miljoner kronor för 2012, vilket är 274,6 miljoner kronor mer än enligt de förslag som aviserats i den ovannämnda departementspromemorian. Till detta kommer indirekta effekter på andra utgifter och inkomster. Enligt underlaget från Socialdepartementet skulle ändringarna medföra årliga kostnadsökningar om ca 3,2 miljarder kronor. Vidare framhåller departementet att det är mycket svårt att förutse de långsiktiga beteendeförändringar som förslagen kan medföra.

Finansutskottets ställningstagande

Regeringen har vid flera tillfällen, senast i 2011 års ekonomiska vårproposition, gjort bedömningen att de genomförda förändringarna i sjukförsäkringen bör ses över. I förslaget till utskottsinitiativ anförts att sjukförsäkringen uppvisar stora brister, både när det gäller rehabilitering tillbaka till arbete och när det gäller den ekonomiska tryggheten för människor som drabbats av sjukdom. Även om arbetet med att finna långsiktiga lösningar har påbörjats i den parlamentariska socialförsäkringsutredningen anser initiativtagarna att det är angeläget att redan nu finna lösningar på de mest akuta problemen i sjukförsäkringen. Förslagen i den ekonomiska vårpropositionen och i utkastet till utskottsinitiativ avser ändringar som kan få stor betydelse för såväl enskilda som samhället i stort.

Utskottet har vid flera tillfällen, senast i samband med behandlingen av regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken, framhållit den breda parlamentariska förankring som sedan mitten av 1990-talet finns kring behovet av sunda offentliga finanser och hur det finanspolitiska ramverket ska användas för att uppnå detta (bet. 2010/11:FiU42). Den nya budgetproces-

sen, med bl.a. användningen av rambeslutsmodellen i riksdagen, har varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet. Utskottet vill därför betona vikten av att varje ny utgift för staten alltid föregås av en grundlig beredning av regeringen.

En grundbult i budgetprocessen är vidare att det finns väl genomarbetade beslutsunderlag som ger möjlighet att bedöma konsekvenserna av olika reformer. Att de ändringar som behandlas i förslaget till tillkännagivande inte är av helt enkel beskaffenhet framgår bl.a. av de stora skillnaderna mellan socialförsäkringsutskottets kanslis och Socialdepartementets bedömningar av ändringarnas ekonomiska konsekvenser. De underlag som utskottet har tagit del av är inte tillräckliga för att någon bedömning ska kunna göras av ändringarnas statsfinansiella effekter. Skulle riksdagen besluta om ett tillkännagivande om ändrade regler för sjukförsäkringen i enlighet med det aktuella förslaget är det därför viktigt att regeringen låter göra ytterligare kostnadsberäkningar av ändringarna, inklusive de indirekta effekterna av dessa, samt att berörda myndigheter och organisationer ges tillfälle att lämna synpunkter i sedvanlig ordning.

Stockholm den 16 juni 2011

På finansutskottets vägnar

Tommy Waidelich

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (S), Elisabeth Svantesson (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Meeri Wasberg (S), Carl B Hamilton (FP), Annie Johansson (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD), Ulla Andersson (V), Jörgen Andersson (M), Jonas Eriksson (MP) och Fredrik Olovsson (S).