



Vissa ändringar i sjukförsäkringen (förnyad behandling)

Sammanfattning

Utskottet har i betänkande 2010/11:SfU11 Vissa ändringar i sjukförsäkringen föreslagit 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.

Kammaren har den 22 juni 2011, med tillämpning av 4 kap. 10 § riksdagsordningen, beslutat att återförvisa ärendet till utskottet för ytterligare beredning.

Utskottet, som vid den förnyade behandlingen inte funnit anledning att frångå sina tidigare ställningstaganden, föreslår i detta betänkande på nytt att riksdagen tillkännager för regeringen att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag till ändringar i sjukförsäkringen enligt ovan.

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
Vissa ändringar i sjukförsäkringen	5
Reservation	9
Vissa ändringar i sjukförsäkringen (M, FP, C, KD)	9
Särskilda yttranden	14
1. Vissa ändringar i sjukförsäkringen (M, FP, C, KD)	14
2. Vissa ändringar i sjukförsäkringen (S, MP, V)	17

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 30 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), Ulf Nilsson (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Saila Quicklund (M), Gunvor G Ericson (MP), Erik Almqvist (SD), Wiwi-Anne Johansson (V) och Lars Gustafsson (KD).

Redogörelse för ärendet

I betänkande 2010/11:SfU11 lade utskottet med stöd av sin initiativrätt i 3 kap. 7 § riksdagsordningen (RO) fram förslag om ett tillkännagivande om ändringar i sjukförsäkringen.

Finansutskottet bereddes tillfälle att yttra sig över ett förslag till utskottsinitiativ och yttranden över förslaget inhämtades från Försäkringskassan (FK), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Handikappförbunden.

Kammaren beslöt den 22 juni 2011, med tillämpning av 4 kap. 10 § RO, att återförvisa ärendet till utskottet för ytterligare beredning.

Under utskottets fortsatta beredning har utskottet tagit del av de remissvar som fram till nu avlämnats över departementspromemorian Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar (Ds 2011:18). Remisstiden löper ut den 1 juli 2011.

Vidare har en skrivelse inkommit från Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft.

M-, FP-, C- och KD-ledamöterna har med stöd av 4 kap. 11 § RO under utskottets fortsatta beredning begärt att utskottet ska inhämta yttranden från ett antal myndigheter över vissa frågor rörande de ändringar i sjukförsäkringen som avsågs med förslagen i betänkande 2010/11:SfU11.

Utskottsmajoriteten har avslagit begäran om ytterligare beredningsåtgärder då det skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma.

Utskottets överväganden

Vissa ändringar i sjukförsäkringen

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 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 ska 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.

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

Utskottets beredning

I utskottets betänkande 2010/11:SfU11 redogörs för gällande ordning samt återges innehållet i finansutskottets yttrande och de tre yttrandena som utskottet inhämtat.

Utskottet har under ärendets fortsatta beredning tagit del av remissyttrandena som inkommit fram till nu med anledning av departementspromemorian Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar (Ds 2011:18).

Vidare har under den fortsatta beredningen M-, FP-, C- och KD-ledamöterna, med stöd av 4 kap. 11 § RO, begärt att utskottet ska inhämta yttranden från ett antal myndigheter över utskottsinitiativet. Utskottsmajoriteten har avslagit denna begäran eftersom det skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet anser att ändringarna i sjukförsäkringen måste beredas av regeringen tillsammans med beredningen av förslagen i departementspromemorian samt behandlas i höstens budgetproposition. Därmed är det inte möjligt att vänta med riksdagens beslut i denna fråga.

Utskottets ställningstagande

Vid denna förnyade behandling av utskottsinitiativet vidhåller utskottet sitt tidigare ställningstagande och anför följande.

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. När utskottet i december 2010 behandlade förslag till utskottsinitiativ om förändringar i sjukförsäkringen avslogs detta av regeringspartierna med motiveringen att regeringen i när-tid skulle återkomma med förslag till riksdagen. Trots den massiva kritiken mot sjukförsäkringen, och trots att regeringen, såväl i regeringsförklar-ingen som i riksdagens kammare, vid upprepade tillfällen lovat förändringar, har några sådana inte lämnats till riksdagen under det gångna riksdagsåret. De förslag som nyligen presenterats i departementspromemo-rian Ds 2011:18 är därtill långt ifrån tillräckliga. Flera av förslagen har fått omfattande kritik från remissinstanserna och det är uppenbart att försla-gen inte möter de tydliga brister som finns i sjukförsäkringen. Det är dessutom oklart om, och i så fall när, regeringen har för avsikt att presen-tera förslag för riksdagen, så att förändringar kan komma till stånd. Av dessa skäl anser utskottet att riksdagen, i avvaktan på resultatet av Social-försäkringsutredningens arbete, måste ta initiativ till förändringar i sjukför-säkringen.

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 för-lorade 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 försörjnings-stöd. I departementspromemorian föreslås att särskilda sjuk- och rehabiliter-ingspenningar 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. Förslagen i utskottsinitiativet innebär att ersättningen för de så kallat nollklassade ska ligga i nivå med den tidsbegränsade sjukersätt-ning som den försäkrade tidigare uppbar. Vare sig ISF eller FK har några synpunkter på kompensationsnivån. I sitt remissyttrande refererar ISF till det boendetillägg som finns med i den aktuella departementspromemorian. Trots att detta förslag inte finns på riksdagens bord och därför inte kan behandlas, vill utskottet ändå klargöra att någon form av bostadsstöd bör komplettera det förslag som ryms inom initiativet, eftersom de s.k. nollklas-

sade, i och med utförsäkringen, förlorade rätten till bostadstillägg. Handikappförbunden välkomnar förslaget om ersättning till den här gruppen försäkrade och framhåller att förslagen är väl avvägda för att skydda de som drabbats hårdast av senaste årens förändringar i sjukförsäkringen.

Mot bakgrund härav anser utskottet att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag i höstens budgetproposition som kan träda i kraft senast den 1 januari 2012 och som innebär att de aktuella personerna, 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.

Utskottsinitiativets förslag om förändrad arbetsförmågeprövning har inte mött några invändningar från FK, som dock framhåller att förslaget inte skulle ha någon avgörande betydelse på bedömningar av rätten till sjukpenning. ISF redovisar att det nya begreppet "reguljära arbetsmarknaden" inte har någon utvecklad rättspraxis ännu och att förändringar av begrepp övergångsvis alltid är problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Handikappförbunden menar att förslagen är nödvändiga för att motverka de mest akuta konsekvenserna av dagens sjukförsäkringsregler, och behöver genomföras omgående.

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 bedömningen i finansutskottets yttrande 2010/11:FiU7y 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), Ulf Nilsson (FP), Solveig Zander (C), Saila Quicklund (M) och Lars Gustafsson (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Vid denna förnyade behandling vidhåller vi ställningstagandet i reservationen i betänkande 2010/11:SfU11 om avslag på förslaget om ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag till ändringar i sjukförsäkringen.

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 (FK) 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 Sverigedemokraterna, Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna 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 bl.a. 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 tillåtits 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 2011. Regeringen har dock redan i vårpropositionen avisat 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 i kraft den 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 svaret 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 dem som saknar SGI. 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 den 1 juli 2008.

Värt att notera är att av de ca 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

FK och ISF framhåller i sina yttranden 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. Kostna-

den 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 FK:s 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 yttrande till utskottet 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 yttrande till utskottet är förändringar av begrepp alltid problematiska ur rättssäkerhetssynpunkt.

En återgång till det gamla begreppet normalt förekommande arbete kommer med säkerhet att 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 svaret 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 yttranden 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 SGI, 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 bl.a. ett förstärkt samarbete mellan FK, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården tidigt under sjukskrivningsperioden samt möjlighet till arbetslivsinriktad 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.

Återförvisningen ledde inte till någon ytterligare beredning

Vid den förnyade behandlingen av ärendet i utskottet har vi återigen förvägrats möjligheten till en seriös beredning av det förslag till förändringar i sjukförsäkringen som Sverigedemokraterna, Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna gemensamt har presenterat. Vi kan konstatera att oppositionen bortser från FK:s och ISF:s kritik mot den korta remisstiden med följderna att förslagets konsekvenser inte går att överblicka. Riksdagen kommer nu att tvingas fatta beslut om ett förslag vi inte vet innebörden av.

Vi vill slutligen påminna om den grundligt genomarbetade översynen av sjukförsäkringen som är ute på remiss till den 1 juli (Ds 2011:18). Merparten av ca 50 remissinstanser har i nuläget inkommit med sina svar och vi noterar att en klar majoritet är mycket positiva till de förbättringar som föreslås i promemorian. Förslagen tillstyrks som helhet av tunga remissinstanser, exempelvis Sveriges Läkarförbund och ett flertal landsting.

Det förslag i promemorian som ska lösa problemet för de personer som saknar SGI – införandet av den nya förmånen sjukpenning i särskilda fall och ett nytt bostadsstöd – tillstyrks av ett stort antal remissinstanser. Handisam anser att ”förslaget är ett realistiskt tillvägagångssätt för att förhindra att individer utan egen förskyllan ställs utan försörjning” och Akademikerförbundet skriver att den föreslagna ersättningen till dem som saknar sjukpenninggrundande inkomst är ”en klok och nödvändig reform”.

Det är beklagligt att Sverigedemokraterna, Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna negligerar detta och i stället väljer en lösning som hastats fram utan vare sig utredning eller konsekvensanalys.

Motivering till att utskottsinitiativet bör avslås

Mot bakgrund av att remisstiden för departementspromemorian, vari sjukförsäkringsreformen seriöst utvärderats och förslag till förbättringar lagts fram, ännu inte löpt ut 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), Ulf Nilsson (FP), Solveig Zander (C), Saila Quicklund (M) och Lars Gustafsson (KD) anför:

Respektera riksdagsordningen och kravet på en god beredning

Möjligheten att ta ett initiativ i utskott regleras i 3 kap. 7 § riksdagsordningen (RO). Konstitutionsutskottet (KU) 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 (bet. 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, ISF och FK, 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, t.ex. 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 understrukt 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 hörstenarna 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, på grund av 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 allvariga. 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 ursprungliga 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.

Företrädare för de borgerliga partierna har kritiserat beredningen av utskottsinitiativet. Vår bedömning är att det är nödvändigt att säkerställa att förändringar kommer till stånd för att åtgärda åtminstone de mest akuta problemen i sjukförsäkringen. Vi vill också påminna om att det utskottsinitiativ som de borgerliga partierna genomförde i december 2009 hanterades med väsentligt kortare tidsutdräkt. Det utskottsinitiativet redovisades vid utskottets sammanträde den 8 december. Begäran från minoriteten om remissyttranden avslogs och endast tre myndigheter fick möjlighet att muntligt redovisa sina synpunkter dagen efter, den 9 december. Torsdagen den 10 december justerades betänkandet och veckan efter togs beslut i riksdagen med tillämpning fr.o.m. den 1 januari 2010. Det initiativ som utskottet behandlar denna gång har behandlats på ett flertal sammanträden med

utskottet, skriftlig remissomgång har genomförts och de förslag som behandlas ska redovisas i budgetpropositionen, riksdagsbehandlas under hösten för att därefter träda i kraft i januari 2012. Dessutom innehåller initiativet inte, som vid förra tillfället, lagtext utan regeringen har gott om tid att bereda förslagen vidare, för att återkomma senast i samband med budgetpropositionen.