

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Framställan om utredning av möjligheten att införa bestämmelser som tillåter att en försäkrad som är sjukskriven under en begränsad period arbetsprövar hos sin arbetsgivare med bibehållen sjukpenning

Försäkringskassan föreslår att regeringen utreder möjligheten att införa bestämmelser som möjliggör för en sjukskriven försäkrad att kunna arbetspröva hos sin arbetsgivare med bibehållen sjukpenning under en begränsad period.

Sammanfattning

Försäkringskassans samordningsuppdrag vid rehabilitering enligt 30 kap. 8 § socialförsäkringsbalken (SFB) innefattar ett ansvar för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att enskilda som har haft en tids sjukfrånvaro ska kunna återgå i arbete. I dagsläget saknas dock flexibla rehabiliterings- och utredningsåtgärder som kan initieras snabbt och enkelt för en sjukskriven försäkrad som får sjukpenning. Det uppstår därför inlåsningseffekter som försvårar arbetet med att stödja sjukskrivna försäkrade i att närma sig en arbetsplats, och i förlängningen motverkar återgången i arbete.

Enligt de nu gällande bestämmelserna om sjukpenning i socialförsäkringsbalken måste Försäkringskassan i varje enskilt fall ta ställning till vilka aktiviteter som den försäkrade kan eller bör göra under tid med sjukpenning och om dessa aktiviteter kan påverka rätten till förmånen. Arbetsprövning som genomförs på den försäkrades villkor, och med hänsyn till dennes behov, kan utgöra ett av de viktiga tidiga stegen i en återgång i arbete. Det är dock ofta svårt för en försäkrad som får sjukpenning att på ett ändamålsenligt sätt arbetspröva hos sin arbetsgivare, eftersom detta är förenat med en överhängande risk för att rätten till sjukpenning påverkas.

Arbetslivsinriktad rehabilitering kan enligt dagens regelverk genomföras med rehabiliteringsersättning istället för sjukpenning. Försäkringskassan måste då vidta de åtgärder som anges i 30 kap. SFB, såsom att i samråd med övriga aktörer ta fram en godkänd rehabiliteringsplan och att samordna och utöva tillsyn över rehabiliteringen. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen måste genomföras under minst en fjärdedel av den försäkrades ordinarie arbetstid om någon rehabiliteringspenning ska kunna lämnas. Om den försäkrade på grund av sjukdom är ur stånd att delta i rehabiliteringen får personen behålla rehabiliteringsersättningen under högst 30 kalenderdagar i följd.

Med hänsyn till detta bedömer Försäkringskassan att behovet av att under enkla och flexibla former kunna påbörja en successiv återgång i arbete inte kan tillgodoses i tillräcklig utsträckning inom ramen för dagens regelverk. Försäkringskassan anser därför att tröskeln för återgång i arbete för sjukskrivna försäkrade behöver sänkas och avdramatiseras genom att det införs nya bestämmelser i socialförsäkringsbalken.

En möjlig lösning är att sjukskrivna försäkrade, under friare former än i dagsläget, ska kunna prova att arbeta hos sin arbetsgivare utan prestationskrav och utan upplevd risk för att ersättningen från Försäkringskassan kan påverkas. Detta genom att det införs en möjlighet för de försäkrade att under en begränsad tid arbetspröva hos sin arbetsgivare med bibehållen sjukpenning.

I utredningen *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet* (SOU 2021:69) föreslås ändringar i SFB som är ägnade att öka flexibiliteten i de förmånsregler som omgärdar rehabiliteringsinsatser när dessa väl har påbörjats. De tar dock inte sikte på behovet att sänka tröskeln till återgången i arbete genom arbetsprövning som kan påbörjas snabbt, enkelt och under fria former.

Mot denna bakgrund anser Försäkringskassan att det är lämpligt att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att analysera möjligheterna och förutsättningarna för att i socialförsäkringsbalken införa bestämmelser som gör det möjligt för en försäkrad som får sjukpenning att under en begränsad tid arbetspröva hos sin arbetsgivare med bibehållen sjukpenning. Utredningen bör också ha i uppdrag att lämna författningsförslag utifrån sin analys.

Bakgrund

Försäkringskassan anser att det behövs fler verktyg för att underlätta för försäkrade som har varit sjukskrivna under en tid att återgå i arbete.

Försäkringskassan använde tidigare en utredningsmetod som kallades "arbetsprövning" för att utreda rätten till sjukpenning och behov av rehabilitering. Den innebar att en försäkrad följdes av någon sakkunnig person, till exempel från företagshälsovården, och utan krav på prestation fick pröva olika arbetsmoment och arbetsställningar på en arbetsplats. Arbetsprövningen genomfördes med bibehållen sjukpenning för den försäkrade och den kunde pågå från några dagar till ett par veckor. Den kunde äga rum på den egna arbetsplatsen eller på en annan arbetsplats. Valet av arbetsplats och den typ av aktiviteter som utfördes var beroende av vilken bedömningsgrund som arbetsförmågan skulle bedömas i förhållande till enligt reglerna om den s.k. rehabiliteringskedjan i 27 kap. SFB. En arbetsprövning kunde komplettera den information som fanns i ett ärende. Dess syfte var att få information om den försäkrades förmåga till aktivitet. Resultaten skulle redovisas skriftligt till Försäkringskassan. Redovisningen skulle bl.a. innefatta en bedömning av den försäkrades aktivitetsförmåga och begränsningar.

I början av 2016 beslutade Försäkringskassan dock att sluta använda arbetsprövning som utredningsmetod. Ett viktigt skäl till detta var att metoden hade använts på sätt som saknade tydligt lagstöd, exempelvis som ett mellanting mellan deltidsarbete och arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder, eller för att gradvis trappa upp arbetstiden vid deltidssjukskrivning. Vidare användes metoden sällan.

I mitten av 2017 skickade Svenskt Näringsliv och SKR (dåvarande SKL) en skrivelse¹ till Socialdepartementet och Försäkringskassan där de föreslog att arbetsprövning åter skulle införas. I skrivelsen efterfrågades en arbetsprövning som innebär att en försäkrad under en kortare period tillåts pröva på att arbeta utan prestationskrav och med bibehållen sjukpenning.

Utifrån genomförda och aviserade lagändringar i socialförsäkringsbalken har frågan om hur återgång i arbete hos ordinarie arbetsgivare kan underlättas därefter intensifierats i dialogerna mellan Försäkringskassan och representanter för arbetsmarknadens parter

¹ Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting, *Insatser och samverkan för att underlätta återgång i arbete*, 2017-05-16

under våren 2021. Införandet av en möjlighet till tidsbegränsad arbetsprövning med bibehållen sjukpenning har då återkommande lyfts som en möjlig lösning.

Gällande rätt

Sjukpenning

Det saknas bestämmelser om vad en försäkrad kan göra under tid som personen är sjukskriven och ändå få sjukpenning. När det gäller vad en försäkrad kan göra på sin arbetsplats under tid med sjukpenning, utan att anses uppvisa arbetsförmåga som påverkar rätten till förmånen, saknas det även vägledande avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen. Det finns inte heller några förarbetsuttalanden som tydliggör rättsläget.

Mot denna bakgrund är Försäkringskassans tolkning av de allmänna bestämmelserna om sjukpenning i 27 kap. SFB att man i varje enskilt ärende måste ta ställning till vilka aktiviteter den försäkrade kan eller bör göra under tid med sjukpenning och om dessa aktiviteter kan påverka rätten till sjukpenning. När det bedöms att de insatser som den försäkrade genomfört är av sådan art och omfattning att de kan jämföras med ett förvärvsarbete eller att de visar att den försäkrade har en arbetsförmåga som kan användas i förvärvsarbete kan detta påverka bedömningen av rätten till sjukpenning.

Försäkringskassans tolkning innebär således att insatser som en sjukskriven försäkrad genomför på sin arbetsplats alltid är förenade med en risk för att bedömningen av rätten till sjukpenning påverkas i det enskilda fallet. Någon generell möjlighet för sjukskrivna försäkrade att arbetspröva med bibehållen sjukpenning finns således inte enligt gällande bestämmelser.

Däremot anser Försäkringskassan att nuvarande bestämmelser om sjukpenning ger utrymme för att en sjukskriven försäkrad regelbundet vistas på sin arbetsplats av sociala skäl. Detta kan i vissa fall främja tillfrisknad och återgång i arbete och utgöra ett första steg i att närma sig arbetet efter hel frånvaro. Det kan handla om att den sjukskrivne behöver öva på att komma upp på morgonen och ta sig till arbetet, passa tider, träffa kollegor genom att t.ex. delta på raster eller vara med på kortare arbetsplatsmöten². Även om detta kan vara en värdefull möjlighet för vissa försäkrade, innebär den dock inte någon möjlighet att prova på att utföra arbetsuppgifter utan risk för att ersättningen från Försäkringskassan påverkas.

Rehabiliteringsersättning

Försäkringskassan kan under tid med arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder bevilja rehabiliteringsersättning till en försäkrad. Detta förutsätter dock, i enlighet med bestämmelserna i 30 kap. SFB, en formaliserad process där Försäkringskassan i samråd med relevanta aktörer ska upprätta en rehabiliteringsplan med i lagstiftningen angivet innehåll. Under rehabiliteringen har Försäkringskassan sedan ansvar för att samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten.

Vidare måste den arbetslivsinriktade rehabiliteringen genomföras under minst en fjärdedel av den försäkrades ordinarie arbetstid om någon rehabiliteringspenning ska kunna lämnas, eftersom detta enligt 31 kap. 8 § SFB är den lägsta nivån för förmånen.

Om den försäkrade efter att ha påbörjat arbetslivsinriktad rehabilitering är helt eller delvis ur stånd att delta i rehabiliteringen på grund av sjukdom får den försäkrade enligt 31 kap. 5 § SFB endast behålla sin rehabiliteringsersättning under högst 30 kalenderdagar i följd. Detta innebär att en försäkrad som har ansökt om att byta förmån

² För vidare resonemang, se Försäkringskassans vägledning 2015:1, *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, version 15, avsnitt 2.6.2 och M 15.2.1

från sjukpenning till rehabiliteringsersättning kan behöva ansöka om att byta tillbaka till sjukpenning om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen på grund av sjukdom inte kan fullföljas som planerat.

Den nuvarande lagstiftning ger alltså inte utrymme för att en sjukskriven försäkrad arbetsprövar på ett formlöst sätt och utan att behöva byta förmån hos Försäkringskassan.

Identifierade behov, överväganden och förslag

Det ingår i Försäkringskassans uppdrag att skapa goda förutsättningar för att enskilda försäkrade, som har varit sjukskrivna under en tid, ska kunna återgå i arbete genom att se till att åtgärder för en effektiv rehabilitering enligt 30 kap. SFB kommer till stånd utan onödigt dröjsmål om sådana behövs. Försäkringskassan anser att det ska vara enkelt för dessa försäkrade att påbörja processen att återgå i arbete när det finns förutsättningar för detta. Enligt Försäkringskassan bör den försäkrade kunna få stöd med att gradvis, och utifrån sina förutsättningar och behov, på ett flexibelt sätt ta de första stegen på vägen mot återgång i arbete.

Nuvarande regelverk innebär dock att en försäkrad som får sjukpenning i princip är begränsad till att kunna vistas på sin arbetsplats av sociala skäl. Om den försäkrade provar på att utföra någon form av arbete, och således visar upp en arbetsförmåga, är detta något som Försäkringskassan enligt lagstiftningen ska beakta vid bedömningen av rätten till sjukpenning. För att den försäkrade ska kunna ta steget att prova på att utföra några arbetsmoment krävs därför generellt att detta görs i form av arbetslivsinriktad rehabilitering. Detta innebär att en rad administrativa åtgärder måste vidtas från Försäkringskassans sida, samt att den försäkrade behöver byta förmån från sjukpenning till rehabiliteringsersättning. Gällande regelverk innebär således att det finns en relativt hög tröskel till att kunna och vara motiverad till att prova på utförande av arbetsuppgifter. Detta försvårar för Försäkringskassan att kunna stödja sjukskrivna försäkrade i en återgång i arbete som är successiv och flexibel, och det skapar inlåsningseffekter som motverkar ett av syftena med bestämmelserna i socialförsäkringsbalken, som är att processen mot att återgå i arbete ska kunna påbörjas så snart detta är lämpligt.

Försäkringskassan ser därför ett behov av att öka den ekonomiska tryggheten för den försäkrade vid återgång i arbete. Utifrån detta arbetar Försäkringskassan redan idag med att bli mer träffsäker i sitt samordningsuppdrag genom att arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder för den försäkrade kan identifieras och initieras tidigt i en sjukskrivning. Enligt Försäkringskassans bedömning kan behoven dock inte tillgodoses inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Vid Försäkringskassans dialoger med arbetsmarknadens parter har det dessutom kommit fram att hanteringen av arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder med rehabiliteringsersättning upplevs vara administrativt tungrodd och tidskrävande. Särskilt från arbetsgivarorganisationerna har detta lyfts som ett hinder för att arbetsgivaren tidigt ska kunna initiera rehabiliteringsåtgärder, och det har påpekats att de handläggningstider som krävs för att ta fram en av Försäkringskassan godkänd rehabiliteringsplan leder till att rehabiliteringen tappar fart. Arbetsgivarorganisationerna har även uttryckt att en arbetsprövning inte bör behöva genomföras i någon viss omfattning, och att det för vissa försäkrade skulle vara värdefullt med en arbetsprövning på mindre tid än en fjärdedel av deras ordinarie arbetstid, exempelvis någon timme per dag.

Att ge sjukskrivna anställda en möjlighet att under en begränsad tid prova på att arbeta utan prestationskrav, och med bibehållen sjukpenning, skulle enligt arbetsgivarorganisationerna vara ett sätt att tidigt få den anställde att våga pröva sin egen förmåga och testa om man är redo att ta nästa steg mot återgång i arbete, utan att

behöva förhålla sig till förmånsnivåerna för rehabiliteringspenning. Det skulle också kunna fungera som en metod för att utreda behov av, och förutsättningar för, andra insatser såsom arbetsanpassning, omplacering, arbetsträning eller deltidsarbete, och på så sätt kunna underlätta framtagandet av en plan för återgång i arbete. Vidare har arbetsgivarorganisationerna framfört att de fristående från Försäkringskassans pågående arbete med att bli mer träffsäker i sitt samordningsuppdrag ser arbetsprövning med bibehållen sjukpenning som ett viktigt verktyg, och att de ser ett behov av metoden även om Försäkringskassan skulle underlätta hanteringen av rehabiliteringsersättning och vara mer proaktiv med att planera för arbetslivsinriktad rehabilitering. Arbetsgivarna är centrala aktörer i rehabiliteringsprocessen och det är viktigt att de har effektiva verktyg för att kunna ta sitt rehabiliteringsansvar.

Utöver detta har arbetsgivarorganisationerna i dialog med Försäkringskassan framfört att även deras uppfattning är att enskilda försäkrade är oroliga för att framöver förlora sin sjukpenning om de testat arbetslivsinriktad rehabilitering med rehabiliteringsersättning, eller deltidsarbete med partiell sjukpenning, och detta inte fungerar. Hos vissa försäkrade skapar själva bytet av förmån en oro, då de upplever att det görs nya bedömningar av deras arbetsförmåga vid varje byte eller ny ansökan. Arbetsgivarorganisationerna menar att det därför behövs en enkel och avdramatiserad åtgärd som gör att den enskilde vågar testa sin förmåga att arbeta utan prestationskrav och utan att den enskilde ska behöva vara rädd för att förlora sin rätt till sjukpenning.

Steget från att ha varit helt sjukskriven under en längre tid till att påbörja arbetslivsinriktad rehabilitering med rehabiliteringsersättning eller återgå i att arbeta på deltid kan många gånger vara stort för den enskilde, särskilt om personen känner oro eller osäkerhet på den egna förmågan. Den möjlighet som finns idag, att med bibehållen sjukpenning vistas på arbetsplatsen av sociala skäl, framstår inte som tillräcklig för att avhjälpa detta fullt ut. Vidare finns det forskning som tyder på att det är gynnsamt för personer som har varit sjukskrivna att kunna återgå i arbete gradvis³. En tröskel som innebär att övergången till arbete blir alltför abrupt framstår därför som ett potentiellt hinder för återgång i arbete. Eftersom Försäkringskassan inom ramen för nuvarande regelverk inte kan möta det behov som identifierats föreslås att regeringen utreder frågan om det bör införas en möjlighet att under en begränsad tid arbetspröva med bibehållen sjukpenning.

Konsekvenser och utredningsbehov

Försäkringskassan bedömer att en möjlighet för försäkrade att under en begränsad tid kunna arbetspröva hos sin arbetsgivare med bibehållen sjukpenning skulle kunna leda till att relevanta rehabiliteringsåtgärder tidigare identifieras och initieras, eftersom man inte skulle behöva invänta att administrativa åtgärder fullgörs på samma sätt som vid rehabiliteringsersättning. Vidare skulle möjligheten att kunna arbetspröva utan att behöva byta förmån kunna leda till att fler försäkrade är positivt inställda till att testa en sådan åtgärd, då den inte skulle upplevas vara förenad med en risk för att ersättningen från Försäkringskassan kan påverkas. På sikt skulle detta kunna innebära att fler personer tidigare kan återgå i arbete.

Det finns några aspekter som särskilt behöver utredas.

En första aspekt som behöver utredas är hur man utformar ett regelverk som möjliggör arbetsprövning med bibehållen sjukpenning på ett sådant sätt att risken för utnyttjande av arbetstagare minimeras. Det är viktigt att det inte skapas incitament att missbruka systemet för att förmå sjukskrivna anställda att utföra arbete utan lön och med ersättning

³ Se *Forskningsöversikt: Arbete och sjukfrånvaro – Varningssignaler och effektiva insatser för att göra jobbet*, Uppdrag Psykisk Hälsa, sid 6
https://www.uppdragpsykiskhalsa.se/wp-content/uploads/2018/02/Sjukfranvaro_manual_V419nov2021.pdf

från sjukförsäkringen i situationer där detta inte är befogat. Man behöver alltså utreda på vilka sätt det i tillräcklig utsträckning kan säkerställas att en sådan arbetsprövning verkligen används i syfte att förmå den anställde att våga pröva sin egen förmåga som ett steg mot återgång i arbete samt att utreda vilka andra insatser som det eventuellt kan vara lämpligt att genomföra. En viktig fråga som man behöver utreda och ta ställning till är vem som ska besluta att en arbetsprövning med bibehållen sjukpenning ska genomföras.

En möjlighet att arbetspröva med bibehållen sjukpenning skulle behöva vara tydligt avgränsad i flera avseenden och det behöver utredas hur avgränsningarna lämpligen ska göras. Oavsett vilken närmare konstruktion man väljer skulle införandet av en sådan möjlighet kunna leda till ökad otydlighet både gällande vad som ska ersättas med rehabiliteringsersättning respektive sjukpenning, och vad som ska ersättas med lön från arbetsgivaren. Försäkringskassan anser därför att en andra aspekt att beakta i en utredning är hur metoden ska avgränsas i tid, innehåll, och syfte för att kunna passa in i det befintliga sjukförsäkringssystemet samtidigt som den uppnår sitt syfte att väsentligt underlätta återgången i arbete för den försäkrade.

Därutöver behöver man enligt Försäkringskassan utreda på vilket sätt man kan säkerställa att en arbetsprövning med bibehållen sjukpenning genomförs under omständigheter där den försäkrades behov tillgodoses, bl.a. utifrån dennes hälsotillstånd, utan att det behöver vidtas administrativa eller andra formella åtgärder som komplicerar genomförandet av arbetsprövningen.

Slutligen anser Försäkringskassan att en utredning behöver se över om andra regelverk än socialförsäkringsbalken bör anpassas för att personer under arbetsprövning hos sin arbetsgivare med bibehållen sjukpenning ska omfattas av ett fullgott sak- och personskadeskydd.

Andra pågående åtgärder och utredningar

Parallellt med denna framställan har Försäkringskassan påbörjat ett utredningsarbete för att se över möjligheterna att förenkla hanteringen av rehabiliteringsersättningen inom ramen för nuvarande regelverk. Försäkringskassan bedömer att detta arbete endast i begränsad mån kan komma till rätta med de hinder som finns för arbetsprövning.

Försäkringskassan förbättrar också utförandet av sitt samordningsuppdrag. Försäkringskassan har i sitt svar på regeringsuppdraget om förbättrad kvalitet i sjukpenningärenden⁴ redogjort för vidtagna, pågående, och planerade åtgärder.

Försäkringskassan har tagit del av innehållet i betänkandet SOU 2021:69 *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet* som utrett och lämnat förslag på ändringar rörande bl.a. reglerna för rehabiliteringsersättning. Det är ännu oklart om utredningens förslag kommer leda till lagstiftning. Försäkringskassan anser dock att förslagen i betänkandet inte omhändertar just det behov som ligger till grund för detta förslag. Skälet till detta är att de förslag som lämnas i betänkandet (bl.a. steglös rehabiliteringspenning och att arbetsförmågan inte ska bedömas mot de fasta tidsgränserna i rehabiliteringskedjan) främst är ägnade att öka flexibiliteten i rehabiliteringen när rehabiliteringsåtgärderna väl har påbörjats. De innebär dock inte att tröskeln till arbetsprövning sänks för sjukskrivna försäkrade.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Nils Öberg i närvaro av rättschefen Mikael Westberg. Föredragande har varit den rättslige experten Gustaf Milton.

⁴ Försäkringskassan 2020/001876



Försäkringskassan

Nils Öberg
Generaldirektör

Gustaf Milton
Föredragande

Adress
Försäkringskassan
103 51 Stockholm

Webbplats
forsakringskassan.se

Telefonnummer
08-786 90 00

Organisationsnummer
202100-5521