

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Klicka här för att ange text.

Ersättning vid arbetslivsinriktad rehabilitering (Ds 2018:32)

(Socialdepartementets dnr S2018/04043/SF)

Sammanfattning

Försäkringskassan tillstyrker i huvudsak förslagen i promemorian, trots att de inte löser de svårigheter som uppstår för individer som på en och samma gång berörs av både regelverket för rehabiliteringspenning och regelverket för aktivitetsstöd. Det är ett stort problem.

Försäkringskassan konstaterar att förslagen kan bidra till att underlätta arbetet med att ge stöd till den som ska återgå i arbete via arbetslivsinriktad rehabilitering hos arbetsgivaren. Dessutom kan förslagen i viss mån förenkla den arbetslivsinriktade rehabiliteringen som sker i samverkan med Arbetsförmedlingen inom ramen för förstärkta insatser.¹

Myndigheten vill samtidigt påtala att förslagen *inte* ger den helhetslösning som regeringsuppdraget med förstärkta insatser behöver för att varje enskild individ ska få bästa möjliga förutsättningar att komma åter i egen försörjning.² Det är Försäkringskassans strävan att i möjligaste mån övervinna de problem och svårigheter som finns när personer rör sig inom och mellan myndigheternas respektive regelverk i samverkan med Arbetsförmedlingen. Det finns dock identifierade svårigheter som inte går att lösa genom ökat samarbete mellan myndigheterna eller förbättrad samverkan. Det är därför Försäkringskassans bestämda uppfattning att det krävs en helhetslösning, som liknar den som myndigheterna gemensamt föreslagit i rapporten från mars 2017, för att myndigheten ska ha förutsättningar att utföra uppdraget om förstärkta insatser i linje med regeringens ambition och vilja.³

Försäkringskassans remissvar fokuserar främst på de delar där Försäkringskassan är tveksam till ett genomförande eller där myndigheten ser behov av förtydliganden. Försäkringskassan ifrågasätter behovet av att införa förslagen som redovisas i avsnitt 4.2 och som i huvudsak behandlar rehabiliteringspenning i avvaktan på slutligt beslut. Det är myndighetens uppfattning att det behövs en fördjupad analys och en

¹ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska i samarbete utreda behovet av och genomföra insatser som förkortar tiden i sjukförsäkringen samt medför att den som är sjukskriven eller har aktivitetsersättning utvecklar eller återfår arbetsförmågan och kan återgå i/få arbete. Uppdraget återkommer varje år och regleras i myndigheternas respektive regleringsbrev.

² Med helhetslösning avses en lösning som medför förändringar både i regelverket för rehabiliteringspenning och regelverket för aktivitetsstöd.

³ Översyn av regelverket avseende ersättning för deltagare i rehabiliteringsinsatser (S2017/02035/SF).

utförligare motivering till varför förslagen behövs. Därutöver korrigerar Försäkringskassan en felaktigt återgiven uppgift om kostnadsbesparing i avsnitt 5.2.1.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

Försäkringskassan har vid flera tillfällen påtalat för Regeringskansliet, enskilt och tillsammans med Arbetsförmedlingen, att de ändringar i regelverken som vi tillsammans med Arbetsförmedlingen föreslog i rapporten från mars 2017 är av avgörande betydelse för att vi ska kunna säkerställa att vårt myndighetsgemensamma samarbete fungerar effektivt, utan att människor kommer i kläm. Förslagen i arbetsgruppens promemoria innehåller dock endast ändringar i socialförsäkringsbalken (SFB), ändringarna i SFB är endast en begränsad del av författningsförslagen i rapporten. Försäkringskassan vill därför påminna om att syftet med författningsförslagen i rapporten inte uppnås om enbart de förslag som presenteras i promemorian genomförs, eftersom personerna även fortsättningsvis kan få sin försörjning från både sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken. Det medför att den enskilde även fortsatt kan få ersättning från två system, att ersättning inte är opåverkad under tiden hen deltar i rehabiliteringssamverkan jämfört med tiden närmast innan och att det administrativa krånglet och svårigheten att överblicka sin ekonomiska situation kvarstår för personer som deltar i myndigheternas rehabiliteringssamverkan. För Försäkringskassan kommer det administrativa krånglet att kvarstå och de i rapporten beskrivna kostnadsbesparingarna uteblir.

Om regeringen inte kan genomföra en helhetslösning – som är i linje med rapportens författningsförslag – anser Försäkringskassan att merparten av de tidigare identifierade vinsterna helt uteblir. Det är Försäkringskassans bestämda uppfattning att en helhetslösning behövs för att myndigheten ska ha förutsättningar att utföra uppdraget om förstärkta insatser i linje med regeringens ambition och vilja, vilket bl.a. kommer till uttryck i det ändrade regleringsbrevet avseende Försäkringskassan för budgetåret 2018.⁴

Försäkringskassan vill vidare påtala att det hittills inte har gått att slå fast vilka konsekvenser förslagen i rapporten får för enskildas försörjning. Av den anledningen har myndigheten underhand haft kontakt med Regeringskansliet och istället försökt att tydliggöra konsekvenserna genom att ge exempel på hur det skulle kunna bli. Hur stor ersättning en individ får beror på de enskilda förutsättningarna avseende exempelvis sjukpenninggrundande inkomst (SGI), medlemskap i arbetslöshetskassa, vilken av förmånerna som betalas ut först och vilken förmån som utges som kompletterande belopp.

Med ett av de myndighetsgemensamma förslagen i rapporten blir det endast möjligt att få rehabiliteringspenning i rehabiliteringssamverkan för alla som har en SGI. En konsekvens av detta kan bli att individer med en väldigt låg SGI får lägre ersättning, vilket följer av att sjukpenningförsäkringen inte innehåller några garantibelopp. Försäkringskassan anser däremot att det bör vara möjligt för Regeringskansliet att hitta lösningar för att undanröja risken som en sådan förbudsregel kan ge. Några alternativa lösningar kan vara att undanta en tydligt, avgränsad och skyddsvärd grupp

⁴ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försäkringskassan (S2018/02665/SF).

från förbudsregeln eller ännu hellre att den enskilde enbart ges möjlighet att behålla den ersättning som hen hade närmast före rehabiliteringssamverkan istället för att ges rätt till en rehabiliteringspenning som grundar sig på en väldigt låg SGI. Sådana lösningar ligger väl i linje med utgångspunkten i Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens rapport, nämligen att personen endast ska få ersättning från ett system, att det ska vara rätt system och att ersättning ska vara opåverkad under tiden hen deltar i rehabiliteringssamverkan jämfört med tiden närmast innan. Dessutom torde en lösning där en person har kvar tidigare ersättning utan att få ytterligare ersättning i form av rehabiliteringspenning vara mest kostnadseffektiv rent hanteringsmässigt, eftersom det sannolikt inte kräver IT-utveckling eller resurskrävande handläggning genom ett komplicerat regelverk med undantagsregler.

4 Överväganden och förslag

4.1 Rehabiliteringspenning vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

Försäkringskassan tillstyrker arbetsgruppens förslag.

Vi kan konstatera att den av arbetsgruppen föreslagna utökade rätten till rehabiliteringspenning kommer att ge myndigheten ett tydligare stöd för att betala ut rehabiliteringspenning som en kalenderdagsberäknad förmån. Det innebär i praktiken att förmånen kan betalas ut även för dagar då det inte pågår någon rehabilitering, exempelvis under helger. I och med den föreslagna lagstiftningen, främst den nya lydelsen av 31 kap. 3 § SFB, blir det mer naturligt att ersättning kan utgå för alla dagar i veckan precis som för kalenderdagsberäknad sjukpenning. Detta framgår även av 31 kap. 10 § SFB och av förarbetsuttalanden (jfr prop. 2011/12:1, utgiftsområde 10, s. 70 f.).

4.2 Rehabiliteringspenning i avvaktan på slutligt beslut m.m.

Försäkringskassan avstyrker inte arbetsgruppens förslag, men myndigheten ifrågasätter behovet av att genomföra författningsförslagen. Dessutom ser vi vissa risker med förslaget.

Försäkringskassan anser att arbetsgruppens förslag i denna del inte är tillräckligt motiverade. Arbetsgruppen har inte gett exempel på några situationer där det skulle finnas behov av författningsförslagen. Försäkringskassan vill framhålla att arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder, som kan ge rätt till rehabiliteringspenning, även fortsättningsvis kommer att vara planerade aktiviteter som måste vara godkända av Försäkringskassan för att ersättning ska beviljas. Deltagandet i arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder kommer alltså även i fortsättningen att vara en grundläggande förutsättning för rehabiliteringspenning. Att rehabiliteringspenning kommer att lämnas även i vissa situationer då en person inte deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering ändrar inte detta och leder inte till att beslut om rehabiliteringspenning kommer att komma oväntat för den enskilde. En ansökan om rehabiliteringspenning görs dessutom oftast på uppmaning av Försäkringskassan när det är aktuellt med arbetslivsinriktad rehabilitering och en planering har gjorts för rehabiliteringen. Försäkringskassan kan även konstatera att regeringen – efter förslag från Försäkringskassan – valde att begränsa det utökade SGI-skyddet i 26 kap. 17 § SFB till att enbart gälla vid väntan på slutligt beslut om sjukpenning (se prop. 2017/18:1, utgiftsområde 10, s. 52).

Om arbetsgruppens avsikt är att rehabiliteringspenning alltid ska kunna utgå kan det bli problematiskt i situationer när den enskilde inte deltar i sin rehabilitering. Arbetsgruppens förslag kan också leda till att en person som har haft sjukpenning och som ansöker om rehabiliteringspenning i anslutning till det kan få rätt till rehabiliteringspenning i avvaktan på slutligt beslut, utan att det finns vare sig en rehabiliteringsplan enligt 30 kap. 12 § SFB eller en pågående arbetslivsinriktad rehabilitering.

Försäkringskassan anser vidare att det behövs en beskrivning av i vilka situationer det skulle saknas skäl som talar emot att lämna rehabiliteringspenning interimistiskt. Detta eftersom de skäl som talar emot att lämna sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall interimistiskt inte torde vara relevanta för interimistisk rehabiliteringspenning eller rehabiliteringspenning i särskilda fall.

Om förslaget i denna del enbart avser att gälla den som genom den utökade rätten till rehabiliteringspenning får rehabiliteringspenning för den tid som hen inte kan delta i rehabiliteringen på grund av sjukdom, behöver författningsförslaget utformas på ett annat sätt.

Försäkringskassan kan slutligen konstatera att resonemanget i förarbetena om varför bestämmelsen om sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut inte ska tillämpas i nya sjukperioder utan enbart när sjukpenning har lämnats tidigare i sjukperioden, även är relevant vid rehabiliteringspenning som följer på en period av sjukpenning.⁵ Om Försäkringskassan ska lämna rehabiliteringspenning till försäkrade utan att ha haft möjlighet att granska den första ansökan om rehabiliteringspenning skulle vi kunna hamna i en situation där en person som aldrig har haft rätt till rehabiliteringspenning beviljas ersättning enbart för att hen tidigare haft sjukpenning.

4.4 Ersättning för kostnader under arbetslivsinriktad rehabilitering

Försäkringskassan ställer sig tveksam till att införa förslaget, annat än om det ingår i en helhetslösning där motsvarande bestämmelse införs i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA). Försäkringskassan ser annars att förslaget blir svårt att hantera i handläggningen. Rent juridiskt kan myndigheten ha möjlighet enligt 110 kap. 31 § SFB att ta in uppgiften från Arbetsförmedlingen, men en kontroll kan bli svår att upprätthålla och dessutom kräva omfattande utredningsarbete. Om bestämmelsen enbart införs i SFB utan motsvarighet i FEA kan det krävas omfattande kontroller från Försäkringskassans sida. Försäkringskassans uppfattning är att den av arbetsgruppen beskrivna problematiken sällan inträffar.

När det särskilda bidraget beviljas initialt går det att kontrollera på ett administrativt enkelt sätt genom att fråga den enskilde. Däremot kan den av arbetsgruppen föreslagna bestämmelsen medföra behov av kontroller vid varje utbetalning av särskilt bidrag. Det skulle innebära kostnader och en belastning i handläggningen för både många kontroller i ett och samma ärende och eventuellt utveckling och förvaltning av ett IT-stöd. Försäkringskassans uppfattning är att vi genom samarbetet med Arbetsförmedlingen gemensamt klargör individens möjlighet till ersättning och därigenom motverkar att individen gör anspråk på två olika ersättningar för en och

⁵ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 10, s. 50 f.

samma kostnad. Mot den bakgrunden vill Försäkringskassan påtala att det inte är försvarbart ur kostnadssynpunkt att utveckla en IT-lösning för att få effektiva kontroller och att myndigheten i sådant fall kommer att behöva lägga tid på manuella kontroller istället för att använda tiden till att ge stöd så att fler kan återgå i arbete.

4.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Försäkringskassan ser tidpunkten för ikraftträdande som möjlig, men förordar ett ikraftträdande först när en helhetslösning har utarbetats.

Försäkringskassan föredrar vidare, i första hand, de mer lättillämpade övergångsbestämmelser som föreslogs i rapporten.

Försäkringskassan anser – till skillnad från arbetsgruppen – att de nya bestämmelserna om rehabiliteringspenning i 27 kap. 55 a § SFB och 31 kap. 2 och 3 §§ SFB alltid är till fördel för den enskilde. Ett alternativ kan därför vara att den föreslagna övergångsbestämmelsen p. 3 till lagen om ändring i socialförsäkringsbalken anpassas till att även omfatta 27 kap. 55 a § och 31 kap. 2 och 3 §§.

Övergångsbestämmelserna är dessutom utformade så att den enskilde ges möjlighet att välja vilken lydelse av bestämmelserna som ska tillämpas. Detta kan leda till ytterligare svårigheter ur ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom den enskilde – i och med arbetsgruppens förslag – inte enbart har att ta ställning till flera förmåner för samma tid utan *även* vilken lydelse av enskilda bestämmelser som ska tillämpas. Försäkringskassans erfarenheter från handläggningen av internationell vård visar nämligen att det finns olika problem med parallella regelverk där personen kan välja mellan två olika bestämmelser; t.ex. att det är svårt att informera om försäkringsvillkoren och att personen inte gör något egentligt val utan i stället överlåter på myndigheten att utreda båda regelverken för att sedan fatta beslut om vilket regelverk som är mest fördelaktigt.

5 Konsekvenser av förslagen

5.1 Den enskilde

En aspekt som talar emot att något annat än en helhetslösning införs är att det när aktivitetsstödet belopp bestäms ska dag med aktivitetsstöd jämföras med ersättningsdag i en ersättningsperiod enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.⁶ Det medför att en person som t.ex. får ett litet belopp i aktivitetsstöd som kompletterande förmån till rehabiliteringspenning, förbrukar dagar i arbetslöshetsförsäkringen och därigenom ges sämre förutsättningar att nå egen försörjning genom att vara arbetssökande med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen efter en avslutad arbetslivsinriktad rehabilitering. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har redan 2014 uppmärksammat Regeringskansliet på problematiken med förbrukade dagar i arbetslöshetsförsäkringen under tid med både rehabiliteringspenning och aktivitetsstöd.⁷

⁶ 2 kap. 7 § FEA.

⁷ Förslag till ändringar i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (dnr Af-2014/596450, FK 009030-2014).

5.2 Myndigheterna

5.2.1 Försäkringskassan

För Försäkringskassan innebär förslagen inte alltid en förenklad handläggning eftersom t.ex. aktivitetsstöd skulle kunna lämnas för samma dag som rehabiliteringspenning. Försäkringskassan behöver därför korrigera den uppgift som finns i promemorian angående den kostnadsbesparing som uppstår när det inte längre finns behov av att betala ut sjukpenning och rehabiliteringspenning för samma dag. Den aktuella kostnadsbesparingen *förutsätter* nämligen att *inte heller* aktivitetsstöd ska utgå samma dag som rehabiliteringspenning och det åstadkoms inte genom förslagen i promemorian.

Regeringskansliet har ambitionen att genomföra en helhetslösning. Det kan innebära att förslagen i promemorian genomförs i ett första steg och att det kort därefter beslutas om kompletterande förordningsändringar som genomförs i ett andra steg. Det kan medföra en högre genomförandekostnad än om förslaget genomförs samlat. Att behöva ställa om system, produkter och handläggning vid två näraliggande tidpunkter är inte ett effektivt sätt att hushålla med myndighetens resurser. Försäkringskassan förutsätter därför att en helhetslösning genomförs samlat vid en tidpunkt.

Beslut i detta ärende har fattats av tf. generaldirektör Maria Hemström-Hemmingsson i närvaro av rättschef Mikael Westberg, tf. avdelningschef Ulrika Havossar, områdeschef Marita Öberg och verksamhetsutvecklare Carolin Jarlehag, den senare som föredragande.



Maria Hemström-Hemmingsson



Carolin Jarlehag