

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Framställning om ändring i förordningen (2020:195) om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid-19

Sammanfattning

En följd av de störningar som sjukdomen covid-19 orsakar sjukvården och andra vårdverksamheter kan bli att den vård eller rehabilitering som försäkrade behöver för att kunna återgå i sina vanliga arbeten fördröjs. Det kan också påverka deras rätt till sjukpenning enligt rehabiliteringskedjan.

Försäkringskassan föreslår därför att det införs en tillfällig bestämmelse som gör det möjligt att göra undantag från kraven på bedömning av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbeten efter dag 180 och dag 365 i rehabiliteringskedjan. Förslaget innebär att en försäkrad vars vård eller rehabilitering försenas på grund av effekter av sjukdomen covid-19 och som därför inte har särskilda skäl enligt 27 kap. 48 § socialförsäkringsbalken, SFB, ska få undantas från bedömningen av arbetsförmågan mot sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne. Det ska dock gälla längst till och med den tidpunkt då den planerade vården eller rehabiliteringen har slutförts. Syftet med bestämmelsen är att minska de effekter som covid-19 har på enskilda försäkrade.

Bakgrund

Utbrottet av sjukdomen covid-19 påverkar både offentliga och privata verksamheter som en försäkrad kan vara beroende av för att kunna återfå sin arbetsförmåga i sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne. Det kan t.ex. innebära att inplanerade operationer skjuts upp eftersom vården måste prioritera hanteringen av covid-19, eller att rehabiliteringsåtgärder fördröjs. Även när intensiteten av den extraordinära situationen har mattats av kvarstår den vård och rehabilitering som fått anstå. För regionerna kan det då ha uppstått en vårdskuld, bl.a. på grund av inställda operationer, som kommer att behöva arbetas av. Regionernas verksamhet kommer också att påverkas av andra faktorer som beror på covid-19. Det kvarstår t.ex. i många fall en omfattande rehabilitering av de som har vårdats för covid-19 på intensivvårdsavdelning, och det finns risk för att personer med kroniska tillstånd har försämrats när den kontinuerliga

uppföljningen brutits.¹ Det finns dock skillnader gällande hur hårt olika regioner har drabbats av pandemin, och det kommer sannolikt även fortsättningsvis variera mellan olika regioner hur påverkade deras verksamheter är av sjukdomen covid-19. Även arbetsgivare och andra aktörer som har en avgörande betydelse för de försäkrades rehabilitering kan ha påverkats av covid-19 på ett sätt som gör att nödvändig rehabilitering fördröjs.

En följd av störningar på grund av covid-19 kan bli att den vård eller rehabilitering som försäkrade behöver fördröjs. Den försäkrades rätt till sjukpenning under tiden fram till att vården eller rehabiliteringen har slutförts kan då påverkas.

Rehabiliteringskedjan

Sjukförsäkringen är uppbyggd enligt den s.k. rehabiliteringskedjan. Den innebär att under de första 90 dagarna i ett sjukfall prövas arbetsförmågan mot den försäkrades vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne (27 kap. 46 § första stycket SFB). Från och med dag 91 ska det vid prövningen även beaktas om den försäkrade kan försörja sig genom omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren (47 §). Från och med dag 181 ska dessutom arbetsförmågan enligt huvudregeln prövas mot ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne. Lagstiftaren har dock gjort undantag för fall där det finns särskilda skäl mot att göra en sådan prövning eller om det annars kan anses oskäligt att göra en sådan prövning (48 §). Från och med dag 366 kan man skjuta upp en prövning mot ett normalt förekommande arbete eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade endast om det kan anses oskäligt att göra en sådan prövning (49 § första stycket).

Av förarbetena framgår bl.a. följande om undantaget särskilda skäl enligt 48 § (prop. 2007/08:136 s. 68 f). Kravet på särskilda skäl innebär att det ska föreligga stor sannolikhet att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren för att prövningen mot hela arbetsmarknaden ska skjutas upp. Denna bedömning måste därför också vara välgrundad. Det kan t.ex. vara fallet när den försäkrade väntar på eller nyligen genomgått en operation som enligt vetenskap och beprövad erfarenhet med stor sannolikhet leder till att arbetsförmågan återställs. Likaså kan särskilda skäl bli aktuella om det med utgångspunkt från de försäkringsmedicinska beslutsstöd som Socialstyrelsen har utarbetat kan förväntas att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren inom viss tid. Det bör således framgå av det medicinska underlaget att det finns en välgrundad anledning att anta att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren och en tidplan för när så kan förväntas ske. Särskilda skäl ska inte kunna beaktas efter det att den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga i 365 dagar. Av detta följer att särskilda skäl inte bör tillämpas före denna tidpunkt om det inte finns välgrundad anledning att tro att

¹ Se Sveriges kommuner och regioner (2020) Ekonomirapporten - om kommunernas och regionernas ekonomi, maj 2020.

den försäkrade kommer att kunna återgå i arbete hos arbetsgivaren inom denna tidsram. Försäkringskassan konstaterar att denna tidsram gör att försäkrade vid försenade vård- och rehabiliteringsinsatser riskerar att inte kunna undantas från prövning mot normalt förekommande arbete med stöd av särskilda skäl.

Det finns också möjlighet att undanta personer från bedömning mot normalt förekommande arbete om det kan anses vara oskäligt vid prövningen. Det undantaget finns både i 48 och 49 §§, dvs. både vid bedömningen efter 180 dagar och efter 365 dagar. Oskälighetsrekvisitet tar sikte på fall då det är den försäkrades sjukdom som gör att en bedömning mot normalt förekommande arbete skulle vara oskälig. Det handlar främst om försäkrade som har en allvarlig sjukdom.

Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2020:02) om oskälighetsbedömning efter 180 dagar med anledning av corona

Att den försäkrades vård eller rehabilitering ställs in eller skjuts upp är under normala omständigheter inte ett sådant förhållande som gör att Försäkringskassan anser det vara oskäligt att bedöma den försäkrades arbetsförmåga mot ett normalt förekommande arbete. Det finns inte heller något stöd i avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen för en sådan rättstillämpning. Försäkringskassan har dock i ett rättsligt ställningstagande bedömt att den extraordinära situation som samhället nu befinner sig i med anledning av coronapandemin gör att det i vissa fall kan vara oskäligt att bedöma de försäkrades arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete. Det gäller i situationer då de försäkrade, på grund av corona, inte får den vård eller rehabilitering som krävs för att de ska kunna återgå i sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne och de annars skulle ha omfattats av de särskilda skälen i 48 §. Det kan vara vid inställda operationer och annan vård som syftar till att återställa arbetsförmågan i ordinarie arbete men även vid inställda eller uppskjutna rehabiliteringsåtgärder, både medicinska och arbetslivsinriktade. Det kan handla både om försäkrade som tidigare har bedömts ha särskilda skäl, men inte nått dag 366, och de som prövas enligt 48 § för första gången.

Situationer som inte täcks av det rättsliga ställningstagandet

Försäkringskassans rättsliga ställningstagande är begränsat i två viktiga avseenden;

- Det omfattar bara den akuta fasen av pandemin. När den akuta fasen har upphört kommer dessa försäkrade alltså i många fall inte kunna undantas från en bedömning mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180 även om det fortfarande finns betydande störningar på grund av covid-19 i verksamheter som de är beroende av för sin vård eller rehabilitering.
- Det avser bara bedömningen enligt 48 §, dvs. efter dag 180 t.o.m. dag 365. Det rättsliga ställningstagandet påverkar alltså inte bedömningen enligt 49 §.

Det går idag inte att veta hur långvariga effekterna av covid-19 kommer att bli, men det kan förutsättas att dess effekter på sjukvården och andra verksamheter

som försäkrade är beroende av för sin vård eller rehabilitering kommer att kunna kvarstå under längre tid än den akuta fasen av pandemin. Det medför att försäkrade som i vanliga fall hade haft en god prognos att kunna återgå till sina ordinarie arbeten inom en förhållandevis kort tid kan komma att bedömas mot normalt förekommande arbeten om det avser tid efter den akuta fasen av pandemin eller efter dag 365 i rehabiliteringskedjan. Vid en bedömning mot normalt förekommande arbeten ökar risken för den försäkrade att få ett avslag på sin ansökan om sjukpenning. Att inte få sjukpenning under sin vård eller rehabilitering ger direkta ekonomiska effekter för den försäkrade och påverkar också dennes faktiska förutsättningar för att kunna återgå till sitt vanliga arbete. För att kunna undanta denna grupp försäkrade som har fått sin vård eller rehabilitering uppskjuten från en prövning mot normalt förekommande arbete efter den akuta fasen och efter dag 365 behövs enligt Försäkringskassans bedömning en författningsändring.

Överväganden och förslag

Försäkringskassan föreslår att en försäkrad vars vård eller rehabilitering försenas på grund av effekter av sjukdomen covid-19 och som därför inte har särskilda skäl efter 180 dagar i rehabiliteringskedjan ska få undantas från bedömning mot sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne. En försening ska anses bero på effekter av covid-19 om inte utredningen som finns i ärendet ger anledning till en annan bedömning. Undantaget ska längst kunna gälla till och med den tidpunkt då den planerade vården eller rehabiliteringen har slutförts.

Försäkringskassan föreslår att det införs en tillfällig ny bestämmelse som gör det möjligt att göra undantag från kraven på bedömning av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbeten i 27 kap. 48 och 49 §§ SFB. Syftet med bestämmelsen är att minska effekterna av covid-19 för enskilda försäkrade när verksamheter som de är beroende av för att kunna få vård eller rehabilitering påverkas. Det är fråga om ett tillfälligt undantag från bestämmelser i socialförsäkringsbalken under extraordinära händelser i fredstid. Försäkringskassan föreslår mot den bakgrunden att regeringen med stöd av sin restkompetens i 8 kap. 7 § regeringsformen reglerar undantaget i en förordning. Den tillfälliga bestämmelsen skulle kunna föras in i förordningen (2020:195) om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid-19.

Målgrupp för undantaget

Bestämmelsen bör enligt Försäkringskassan begränsas till att gälla uppskjuten vård eller rehabilitering som behövs för att den försäkrade ska kunna återfå sin arbetsförmåga i sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne. Undantaget bör gälla en grupp försäkrade som kan anses ha haft en berättigad förväntan utifrån existerande regelverk att under sin vård eller rehabilitering kunna uppbära sjukpenning, men nu riskerar att inte få behålla sin sjukpenning till följd av effekter av pandemin på verksamheter som de är beroende av för vård eller rehabilitering. Det bör alltså inte vara fråga om försäkrade vars arbetsförmåga även under ordinära förhållanden skulle bedömas mot normalt förekommande arbeten

enligt huvudregeln i 48 och 49 §§. Den målgrupp som förslaget avser är liksom i Försäkringskassans rättsliga ställningstagande, försäkrade som under normala omständigheter skulle anses ha särskilda skäl enligt 48 §.

Förslaget innebär att en bedömning måste göras av om den försäkrade hade haft särskilda skäl enligt 48 § om det inte hade uppstått fördröjningar av vård- eller rehabiliteringsinsatser på grund av covid-19.

Orsaken ska vara covid-19

Försäkringskassan har övervägt om även försäkrade som får sin vård eller rehabilitering uppskjutna av andra skäl än effekter av covid-19 ska kunna omfattas av den tillfälliga bestämmelsen. Det kan i praktiken vara svårt att avgöra om en försening av en insats beror på effekter av covid-19 eller på andra orsaker. Om alla försäkrade som har fått sin vård eller rehabilitering försenad skulle inkluderas i förslaget skulle det underlätta handläggningen av ärendena eftersom man inte behöver utreda orsaken till att en behandling eller en operation har skjutits upp. Handläggaren behöver t.ex. inte ta kontakt med sjukvården för att utreda varför en operation har blivit uppskjuten. Försäkringskassan anser dock att det finns anledning att göra skillnad mellan vanliga störningar i verksamheter och effekter av en extraordinär händelse under fredstid som pandemin utgör. Lagstiftaren har utformat bestämmelserna i rehabiliteringskedjan så att det finns en begränsad möjlighet att beakta effekterna av försenade åtgärder för enskilda försäkrade. Utgångspunkten för ett tillfälligt förslag bör enligt Försäkringskassan vara att det inte ska utformas på ett mer omfattande sätt än nödvändigt. För att underlätta för den försäkrade, och för att undvika att utredningen blir för omfattande, bör emellertid kraven på utredning i dessa fall inte ställas för högt. Med hänsyn till rådande omständigheter bör utgångspunkten vara att en försening beror på effekter av covid-19. I vissa fall kan det dock av befintlig utredning framgå att förseningen beror på annan orsak och då ska undantaget inte kunna tillämpas. Någon särskild utredning av förhållandena i det enskilda fallet bör normalt inte krävas.

Tidsbegränsning

Bestämmelsen föreslås, som anges ovan, vara tillfällig. Det kan även finnas skäl att begränsa hur länge bestämmelsen ska kunna tillämpas för en försäkrad. Försäkringskassan har valt att inte göra det i detta förslag. Beräkningarna nedan av kostnaderna för förslaget utgår dock från att det finns en tidsbegränsning som innebär att en försäkrad kan använda sig av undantaget fram till dess att han eller hon har haft nedsatt arbetsförmåga i 730 dagar. Det ska ses som ett exempel på tidsbegränsning och inte ett ställningstagande från Försäkringskassans sida.

En löpande prövning

Mot bakgrund av att sjukpenning är en dagsersättning bör prövningen om undantaget fortfarande är tillämpligt ske löpande. Det ska alltså inte endast ske en prövning vid ett inledande tillfälle. Förutom att de åtgärder som har fördröjts blir genomförda kan omständigheterna för den enskilde ändras på andra sätt som gör att den nya bestämmelsen inte längre går att tillämpa. Det kan t.ex. hända att den försäkrades förändrade hälsotillstånd gör att det inte

längre är aktuellt med en operation som skulle göra det möjligt för denne att återgå till sitt vanliga arbete. Om den försäkrade blir arbetslös eller byter arbete under den här tiden så ska denne givetvis bedömas mot detta.

Övrigt

Förslaget påverkar inte förmånstiderna för sjukpenning på normal- och fortsättningsnivå. Det innebär att många försäkrade som med stöd av det föreslagna undantaget fortsätter att få sjukpenning, efter en tid kommer att få lägre sjukpenning på grund av att de övergår till sjukpenning på fortsättningsnivå.

Till denna framställning fogas förslag till ändring i förordningen (2020:195) om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid-19 (bilaga med författningsförslag).

Kostnader och ikraftträdande

Det finns en grundläggande osäkerhet vid bedömningen av konsekvenserna av förslaget som beror på att Försäkringskassan inte vet hur pandemin kommer att utvecklas och hur stora dess effekter på verksamheterna inom vård och rehabilitering kommer att bli. Det finns tecken som tyder på att pandemin kan komma att klinga av under sommaren. Men när den akuta fasen av den extraordinära situationen mattas av kvarstår behov av den vård som fått anstå, bl.a. inställda operationer. Hur länge störningarna i verksamheterna kvarstår är dock svårt att förutsäga. Kostnaderna för förslaget beror också på hur länge bestämmelsen finns kvar och tillämpas. Försäkringskassan har som ovan framgår valt att göra beräkningarna med utgångspunkt från att det kommer att finnas en tidsbegränsning i bestämmelsen av hur länge den ska kunna tillämpas för en försäkrad. Räkneexemplet utgår från en tidsgräns om två år, dvs. att undantaget kan bli tillämpligt för en försäkrad fr.o.m. dag 181 t.o.m. dag 730.

Det finns en risk att fler försäkrade är kvar i sjukförsäkringen efter 180 dagar på grund av att de inte fått vård eller rehabiliteringsinsatser till följd av covid-19. Vid beräkningarna har dock inte tagits hänsyn till denna faktor utan utgångspunkten har varit den vanliga ärendemängden, vilket gör att uppskattningarna kan tänkas vara i underkant.

De oklara förutsättningarna påverkar hur träffsäkra beräkningarna av kostnaderna för förslaget blir. Beräkningarna är därför behäftade med stor osäkerhet.

Förvaltningskostnader

Förslaget uppskattas medföra en ökning av löpande kostnader för Försäkringskassan med 30,5 miljoner kronor om den tillfälliga bestämmelsen tillämpas under två år. I denna summa ingår inte införandekostnader.

Försäkringskostnader

Kostnaden för föreslagna regleringen under två år beräknas bli ca 4 miljarder kronor vid en medelersättning om 800 kronor i sjukpenning per dag och försäkrad. Antalet försäkrade som har ärenden där bestämmelsen tillämpas beräknas vara 7 900 efter två år. Beräkningen är gjord utifrån ett antagande att vård- och rehabiliteringsverksamhet börjar normaliseras fr.o.m. den 31 oktober 2020. Beräkningarna tar dock inte hänsyn till att olika aktörer och verksamheter inom vård och rehabilitering påverkas i olika grad av covid-19. Det har inte heller beaktats att en del försäkrade är deltidssjukskrivna utan analyserna sker utifrån antagandet att alla är heltidssjukskrivna.

Ikraftträdande

Försäkringskassan föreslår att ändringen träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Andra som berörs av förslaget

Förslaget kan ge utökade möjligheter för arbetsgivare att få tillbaka anställda i arbete. Det kan minska arbetsgivarnas nyrekryteringsbehov och kostnader som hänger samman med detta. Arbetsgivarens skyldigheter gällande anpassning- och omplacering påverkas dock inte av våra förslag. Förslaget kan medföra att handläggare på Försäkringskassan måste ta fler kontakter med aktörer inom vård och rehabilitering.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av överdirektör Maria Rydbeck, avdelningschef Ulrika Havossar, tf. rättschef Michael Erliksson och verksamhetsområdeschef Gerda Lind. Föredragande har varit rättsliga experter Jacob Krook och Susanne Widding-Gidlund.

Nils Öberg

Jacob Krook

Författningsförslag**Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:195) om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid-19.**

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2020:195) om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid-19 ska införas en ny paragraf av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

xx §

En försäkrad vars vård eller rehabilitering försenas på grund av effekter av sjukdomen covid-19 och som därför inte har särskilda skäl enligt 27 kap. 48 § socialförsäkringsbalken får undantas från bedömningen av arbetsförmågan mot sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne. En försening ska anses bero på effekter av covid-19 om inte den utredning som finns i ärendet ger anledning till en annan bedömning.

Undantaget i första stycket gäller längst till och med den tidpunkt då den planerade vården och rehabiliteringen har slutförts.

Denna förordning träder i kraft den DD månad ÅÅÅÅ .