



Regeringskansliet

Promemoria

2021-10-29
S2021/07176

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten

Promemoria – Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt
arbetsförmåga

1 Ärendet

Utredningen om sjuk- och aktivitetsersättningen samt förmåner vid rehabilitering (S2020:04) överlämnade till regeringen den 20 augusti 2021 betänkandet En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69). Utredningen föreslår bl.a. att det införs särskilda regler för personer som fyllt 60 år, med innebörden att deras arbetsförmåga ska prövas mot arbete som de har erfarenhet av. I budgetpropositionen för 2022 har regeringen föreslagit att medel ska anslås för införandet av särskilda regler i sjukersättningen för personer över 60 år (prop. 2021/22:1, utg.omr. 10). I budgetpropositionen uttalar regeringen att utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet och att regeringen avser att återkomma med ett förslag om att införa en s.k. trygghetspension inom ramen för sjukersättningen för försäkrade som har som mest fem år kvar tills de uppnår en ålder då de inte längre kan få sjukersättning. Regeringen har i budgetpropositionen också uttalat att den avser att med prioritet bereda utredningens förslag om att rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning ska prövas mot samma arbetsmarknadsbegrepp som gäller i sjukpenningen. Enligt betänkandet föreslås reformerna träda i kraft vid årsskiftet 2022/2023.

Mot den bakgrunden har en arbetsgrupp i Socialdepartementet utarbetat denna promemoria med syfte att de två reformerna ska kunna genomföras vid en tidigare tidpunkt än den som föreslagits av utredningen. Det rör sig således dels om att det arbetsmarknadsbegrepp som regeringen har föreslagit för sjukpenning (se prop. 2020/21:171) även ska gälla för sjukersättning och aktivitetsersättning, dels om införandet av särskilda regler för rätt till sjukersättning för försäkrade som har som mest fem år kvar tills de uppnår en ålder då de inte längre kan få sjukersättning. I promemorian redovisas de ändringar som av lagtekniska skäl är

nödvändiga för ett tidigare ikraftträdande och därför skiljer sig från betänkandets lagförslag. I fråga om de särskilda reglerna för äldre (avsnitt 3.2) föreslås, till skillnad från vad som föreslås i betänkandet, att det anges i författningstexten vad som avses med arbeten som den försäkrade har erfarenhet av (enligt betänkandet avser "har erfarenhet av" arbeten som den försäkrade har haft under femton år före prövningen av rätten till sjukersättning.). Detta innebär dock ingen skillnad i sak jämfört med vad som föreslås i betänkandet.

Om inte annat anges i denna promemoria hänvisar arbetsgruppen till vad som i tillämpliga delar anförs i övervägandena och författningskommentaren i betänkandet.

2 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 33 kap. 6, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 33 kap. 6 a och 10 a §§, och närmast före 33 kap. 6 och 6 a §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast före 33 kap. 7 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Nedsatt arbetsförmåga vid aktivitetsersättning”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 kap.

Nedsatt arbetsförmåga vid sjukersättning

6 §

För rätt till sjukersättning krävs att arbetsförmågan kan anses stadigvarande nedsatt och att åtgärder som avses i 27 kap. 6 § samt i 29–31 kap. inte bedöms kunna leda till att den försäkrade återfår någon arbetsförmåga.

För rätt till sjukersättning krävs

1. att arbetsförmågan kan anses stadigvarande nedsatt, och

2. att åtgärder som avses i 27 kap. 6 § samt i 29–31 kap. inte bedöms kunna leda till att den försäkrade återfår någon arbetsförmåga *i ett sådant arbete som avses i 10 §.*

Sjukersättning för äldre

6 a §

För en försäkrad som har uppnått den ålder då det återstår

som mest fem år till den tidpunkt då sjukersättning som längst kan lämnas enligt 16 § och som har erfarenhet av sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden ska det vid bedömningen enligt 6 § 2 endast beaktas sådana arbeten som den försäkrade har erfarenhet av eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Med arbeten som den försäkrade har erfarenhet av enligt första stycket avses arbeten som den försäkrade har haft under en tidsperiod på femton år före den månad för vilken han eller hon ansöker om sjukersättning eller före ett beviljande enligt 36 kap. 25 §.

10 §

När det bedöms hur nedsatt arbetsförmågan är ska Försäkringskassan beakta den försäkrades förmåga att försörja sig själv genom *förvärvsarbete på arbetsmarknaden.*

När det bedöms hur nedsatt arbetsförmågan är ska Försäkringskassan beakta den försäkrades förmåga att försörja sig själv genom

1. förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller

2. annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

10 a §

För en försäkrad som avses i 6 a § ska bedömningen av arbetsförmågans nedsättning

enligt 10 § första stycket 1 endast göras mot sådana arbeten som den försäkrade har erfarenhet av.

11 §

Bedömningen enligt 10 § ska göras

Bedömningen enligt 10 och

10 a §§ ska göras

– efter samma grunder oavsett på vilket sätt prestationsförmågan är nedsatt, och

– i förhållande till ett heltidsarbete.

Med inkomst av arbete likställs i skälig omfattning värdet av arbete med skötsel av hemmet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om sjukersättning och aktivitetsersättning som avser tid före ikraftträdandet.

3 Överväganden och förslag

3.1 Ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp

Förslag: Vid prövning av rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning ska bedömningen av den försäkrades arbetsförmåga göras mot samma arbetsmarknadsbegrepp som används vid prövning av rätt till sjukpenning.

Prövningen av arbetsförmågan ska göras mot förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller mot annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Skälen för förslaget: Promemorian delar de bedömningar som görs i betänkandet En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) avseende förslaget om ett förändrat arbetsförmågebegrepp i sjukersättningen och aktivitetsersättningen. Promemorians förslag överensstämmer med utredningens förslag. Därmed saknas skäl för att i denna promemoria upprepa skälen för förslaget, vilka framgår av avsnitt 8.1 och 12.1 i det aktuella betänkandet och som remitterades den 24 september 2021 (S2021/05920).

3.2 Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder

Förslag: Arbetsförmågan hos försäkrade som har som mest fem år kvar tills de uppnår den ålder då de inte längre kan få sjukersättning ska bedömas i förhållande till förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som den försäkrade har

erfarenhet av eller till annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Vid bedömningen av om det finns återstående rehabiliteringsmöjligheter ska det endast beaktas sådana insatser som syftar till att den försäkrade ska kunna arbeta i ett förvärvsarbete som han eller hon har tidigare erfarenhet av och som ingår i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden,.

Med arbeten som den försäkrade har erfarenhet av ska det avses arbeten som han eller hon har haft under en tidsperiod på femton år före prövningen av rätten till sjukersättning.

Skälen för förslaget: Promemorian delar de bedömningar som görs i betänkandet En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) avseende förslaget om särskilda regler om sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder. Promemorians förslag om en s.k. trygghetspension inom ramen för sjukersättningen för försäkrade som har som mest fem år kvar tills de uppnår en ålder då de inte längre kan få sjukersättning överensstämmer med utredningens förslag. Därmed saknas skäl för att i denna promemoria upprepa skälen för förslaget, vilka framgår av avsnitt 8.4 i det aktuella betänkandet och som remitterades den 24 september 2021 (S2021/05920).

Angående innebörden av lagförslagets formulering avseende ”arbeten som den försäkrade har erfarenhet av” bedöms det dock inte tillräckligt att innebörden preciseras i övervägandena och författningskommentaren. Det bör i stället framgå av lagtexten vad som avses. Ett förtydligande med den avsedda innebörden föreslås därför i lagförslaget. På den punkten skiljer sig därmed promemorians lagförslag från utredningens. Detta innebär dock ingen skillnad i sak jämfört med vad som har föreslagits i betänkandet.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022. Äldre bestämmelser ska dock fortfarande gälla i fråga om sjukersättning och aktivitetsersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: Av regeringens uttalanden i budgetpropositionen för 2022 följer att de två reformerna bör genomföras tidigare än till årsskiftet 2022/2023. Utredningens förslag till ikraftträdande är den 1 december 2022 men med tillämpning för ersättning som avser tid fr.o.m. den 1 januari 2023. Praktiska hänsyn för såväl försäkrade som Försäkringskassan och allmänna förvaltningsdomstolar talar för att båda reformerna bör träda i kraft samtidigt. För genomförande av förslaget om ett nytt arbetsmarknadsbegrepp för sjukersättning och aktivitetsersättning krävs att medel anslås i statens budget. Detta kan ske tidigast i vårändringsbudgeten för 2022. I samband med detta bör de nödvändiga lagförslagen lämnas till riksdagen. Därefter bör förslagen träda i kraft så snart som möjligt vilket bedöms vara den 1 juli 2022. Detta kan ske trots att motsvarande förslag om ett ändrat arbetsmarknadsbegrepp för sjukpenning av regeringen förslagits träda i kraft två månader senare, den 1 september 2022 (se prop. 2020/21:171). Till skillnad från utredningen bedöms det inte finnas behov av att Försäkringskassan ska kunna fatta beslut om sjukersättning eller aktivitetsersättning innan den tidpunkt som ett ersättningsbeslut gäller infaller och att bestämmelserna med utredningens resonemang sålunda skulle vara tillämpliga för ersättning som avser tid först fr.o.m. augusti 2022 (jfr SOU 2021:69, s. 1195).

Bestämmelserna bör således träda i kraft den 1 juli 2022 och tillämpas på rätten till ersättning som avser tid fr.o.m. detta datum. Äldre bestämmelser bör dock fortfarande gälla för sjukersättning och aktivitetsersättning som avser tid före ikraftträdandet.

5 Konsekvenser

5.1 Ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp

5.1.1 Offentligfinansiella konsekvenser

I betänkandet En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) görs bedömningen att det årliga nybeviljandet av sjukersättning kan komma att öka med drygt 3 000 avseende personer yngre än 60 år (utredningens grundantagande, alternativ 1, s. 535). Emellertid är utredningens förslag mer omfattande vad gäller beviljandekriterierna än de som lämnas i denna promemoria. Exempelvis föreslår utredningen, till skillnad från i promemorian, att varaktighetsbegreppet ska ändras. I promemorian bedöms därför att detta sammantaget innebär att den årliga ökningen i nybeviljande bör bli något lägre jämfört med utredningens uppskattning. Det antas att nybeviljandet blir 10 procent lägre än utredningens huvudalternativ, vilket innebär ett ökat nybeviljande om 2 700 personer per år i sjukersättningen. Därmed antas att förslagen om ett harmoniserat arbetsmarknadsbegrepp är en relativt betydelsefull beståndsdel av utredningens sammantagna förslag kring beviljandekriterierna.

Vad gäller det tillkommande antalet personer med aktivitetsersättning till följd av förslagen anges i betänkandet att detta kan förväntas öka med cirka 3 000 personer på årsbasis (SOU 2021:69, s 639 ff).

En sådan högre nivå i antalet nybeviljade kommer över tid leda till att beståndet i sjuk- och aktivitetsersättning blir högre än det annars skulle varit, med direkt påverkan på statens utgifter för sjuk- och aktivitetsersättning. För att åskådliggöra de kostnadsmissiga konsekvenserna av förslagen lutar sig promemorian mot utredningens bedömning vad gäller den tillkommande mängden nybeviljade enligt beskrivningen ovan och beräknar hur stor inverkan ett sådant förhöjt inflöde om 5 700 personer per år har på de samlade utgifterna över tid.

När fler personer beviljas sjuk- och aktivitetsersättning kommer samtidigt andra utgifter på statens budget att minska. Det beror av att en delmängd av personer som nybeviljas sjuk- eller aktivitetsersättning kan antas uppbära sådana ersättningar om de inte hade beviljats aktivitets- eller sjukersättning. Proportionerna för hur angränsande ersättningssystem påverkas har i promemorian hämtats från betänkandet (SOU 2021:69). Den reduktion av andra utgifter som ett högre inflöde till sjuk- och aktivitetsersättning kan antas medföra som beskrivs ovan är jämförelsevis större vad gäller sjukersättningen än aktivitetsersättningen.

Eftersom förmånstiden för varje försäkrad i ett försäkringssystem som sjukersättning är relativt lång blir den period av infasning som sker utgiftsmässigt sett lång. Anslagen beräknas med förslagen påverkas i allt högre grad över tid, där förändringarna på anslagen till största del avtar efter cirka 20 år med promemorians antaganden. I promemorians beräkningar har ytterligare cirka 33 000 personer sjuk- och aktivitetsersättning till följd av förslagen efter 20 år. I fasta priser innebär en sådan högre nivå att utgifterna för sjuk- och aktivitetsersättning blir cirka 5 miljarder högre. Tabellen nedan beskriver promemorians beräkningar vad gäller åren 2022–2025.

Beräknad anslagpåverkan i miljoner kronor

År	Sjuk- och aktivitetsersättning	Sjukpenning	Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd
2022	110	-50	-10
2023	600	-280	-60
2024	1 300	-630	-120
2025	1 800	-890	-170

Not: inklusive statlig ålderspensionsavgift och bostadstillägg.

5.1.2 Konsekvenser för företagen

Det bedöms att konsekvenserna för arbetsgivare är mycket begränsade. På marginalen skulle förslaget kunna minska arbetsgivares kostnader. I det fall den anställde beviljas sjukersättning kan anställningen upphöra, och därmed också arbetsgivarens rehabiliteringsansvar.

5.1.3 Konsekvenser för enskilda

Det går generellt inte att beskriva hur förslaget skulle påverka den ekonomiska situationen för den enskilde. Det ekonomiska utfallet att beviljas exempelvis sjukersättning beror på hur individens tidigare försörjning sett ut. För personer med svag eller ingen förankring på arbetsmarknaden kommer troligtvis en sjukersättning i form av garantiersättning och tillkommande rätt till bostadstillägg att innebära att inkomsten ökar. För en person som haft sjukpenning innan kan inkomsten komma att minska när sjukersättning beviljas, men det är inte självklart när även eventuellt bostadstillägg och eventuella avtalsersättningar beaktas.

5.1.4 Konsekvenser för sysselsättningen

Liksom svårigheten att bedöma hur många personer som totalt sett skulle kunna bli aktuella för sjuk- och aktivitetsersättning med stöd av förslagen är det även svårt att uppskatta vilket potentiellt arbetsutbud dessa har. Sammantaget gör arbetsgruppen bedömningen att sysselsättningseffekterna av förslagen är begränsade, särskilt med beaktande av att arbetsutbudet på individuell nivå är reducerat givet att en sjuk- eller aktivitetsersättning beviljas där en långvarig nedsättning av arbetsförmågan fortfarande krävs. Sjukersättningen eller aktivitetsersättningen kommer i många fall vara ett substitut för en annan ersättning till följd av nedsatt arbetsförmåga.

5.1.5 Konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten

På samma sätt som i som utredningen bedöms att kvinnors möjligheter att söka sjukersättning och aktivitetsersättning inte påverkas på annat sätt än mäns. Förslaget bedöms därför inte ha någon speciell påverkan på jämställdheten.

5.1.6 Konsekvenser för kommuner

På motsvarande sätt som angränsade ersättningssystemers utgifter som t.ex. sjukpenning beräknas minska när antalet nybeviljade aktivitets- och sjukersättningar ökar, beräknas även kommunsektorns utgifter för ekonomiskt bistånd minska. Utredningen bedömer att utgifterna enligt utredningens grundscenario minskar motsvarande cirka 2 procent av de minskade försäkringsutgifterna för sjukersättning respektive 5 procent för aktivitetsersättning. Vid den tidpunkt förslagen om harmoniserat arbetsförmågebegrepp exempelvis inneburit att utgifterna för aktivitets- och sjukersättning ökat med 1 800 miljoner kronor (år 2025) innebär detta således att kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd beräknas minska med 60 miljoner kronor.

5.1.7 Konsekvenser för hälso- och sjukvård

En generösare bedömning av rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning har till följd att fler kommer att ansöka om och beviljas sjukersättning. Det innebär att hälso- och sjukvårdens belastning avseende läkarutlåtanden om den försäkrades hälsotillstånd kommer att öka. I dag är det dock många som får avslag på sin ansökan, vilket innebär att hälso- och sjukvården tar fram betydligt fler underlag och utlåtande som bifogas den enskildes ansökan, jämfört med antalet personer som i slutändan beviljas

ersättning. Underlag tas även fram i de fall där Försäkringskassan undersöker om ett utbyte från sjukpenning till sjukersättning skulle vara möjligt. Alla dessa beviljas inte sjukersättning. Det innebär således att en del av det ökade antal beviljanden av sjukersättning och aktivitetsersättning som kan förväntas med förslaget, tas från de ärenden där hälso- och sjukvården redan i dag tar fram ett underlag. Även om generösare regler kan förväntas leda till att fler ansöker om ersättning än i dag, kommer den ökning av nya underlag som hälso- och sjukvården kan förväntas utföra till följd av de nya reglerna sannolikt vara lägre än den sammantagna ökningen av nybeviljade ärenden som förslaget medför.

Den ökade belastningen i form av utlåtanden avseende sjukersättning och aktivitetsersättning ska dock ställas mot att färre läkarintyg behöver skrivas under pågående sjukperiod med sjukpenning. Under en längre sjukdomsperiod behöver den försäkrade för att fortsatt kunna beviljas sjukpenning besöka hälso- och sjukvården vid ett flertal tillfällen för undersökningar och utfärdande av nya intyg. Läkarintygen som lämnas som underlag till bedömning av sjukpenning är vanligtvis mindre omfattande än läkarutlåtanden som skrivs i samband med ansökan om sjukersättning. Färre intyg under tid med sjukpenning innebär emellertid att den administrativa belastningen minskar något avseende sjukpenningen. Huruvida den administrativa bördan för hälso- och sjukvården samtaget ökar eller minskar är dock svårbedömt. Sammantaget görs därför bedömningen att konsekvenserna för hälso- och sjukvården är marginella i sammanhanget.

5.1.8 Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Förslaget bedöms innebära en ökning av Försäkringskassans handläggningskostnader med 40 miljoner kronor årligen. Detta till följd av att kostnaderna för handläggning av ärenden om sjukersättning och aktivitetsersättning kommer att öka samtidigt som kostnaderna för handläggningen av ärenden om sjukpenning kommer att minska. Kostnaderna till följd av införandet av förslaget beräknas till 30 miljoner kronor. Vidare bedöms förslaget innebära marginellt minskade kostnader för Arbetsförmedlingen till följd av

att fler beviljas sjukersättning och aktivitetsersättning och därmed har aktivitetsstöd kortare tid. Förslaget bedöms innebära något färre mål i domstol.

5.1.9 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden

Förslaget bedöms vara förenligt med Sveriges åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner och bedöms inte stå i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

5.2 Särskilda regler för äldre

5.2.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Vid utgången av september 2021 var det cirka 70 000 personer i åldrarna 60 år och äldre som hade sjukersättning. De särskilda skäl som föreslås för äldre innebär att fler kommer att kunna beviljas sjukersättning än vad som är fallet idag. I vilken utsträckning förslaget om särskilda regler för äldre kommer att påverka den långsiktiga nivån av antalet personer som uppbär sjukersättning är, liksom förslaget om harmoniserat arbetsmarknadsbegrepp, svårt att bedöma. Det antas att den varaktiga nivån kan komma att öka med motsvarande 10 procent av dagens. De bedömda konsekvenserna på statens budget har redogjorts för i regeringens budgetproposition för 2022. Utgifterna på anslag 1:2 Aktivitets- och sjukersättningar m.m. beräknas öka med 274,4 miljoner kronor år 2022 och med 1 097,6 miljoner kronor från och med 2023. På motsvarande sätt som förslaget om harmoniserat arbetsmarknadsbegrepp väntas förslaget innebära minskade utgifter på andra delar av statens budget. Anslagsbelastningen på 1:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. väntas minska med 238,2 miljoner kronor 2022 och 953,1 miljoner kronor år 2023. Utgifterna för anslag 1:2 Bidrag till

arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd beräknas minska med 28,9 miljoner kronor år 2022 och cirka 115,5 miljoner kronor år 2023.

Förslaget kan även få konsekvenser för ålderspensionssystemet i den mån förslaget innebär en påverkan på när personer väljer att börja lyfta sin inkomstgrundade ålderspension. Påverkan i detta avseende bedöms dock som marginell.

5.2.2 Konsekvenser för företagen

Konsekvenserna för arbetsgivare bedöms vara mycket begränsade. På marginalen skulle förslaget kunna minska arbetsgivares kostnader. I det fall den anställde beviljas sjukersättning kan anställningen upphöra, och därmed också arbetsgivarens rehabiliteringsansvar.

5.2.3 Konsekvenser för enskilda

Det går generellt inte att beskriva hur förslaget skulle påverka den ekonomiska situationen för den enskilde. Det ekonomiska utfallet att beviljas exempelvis sjukersättning beror på hur individens tidigare försörjning sett ut. För personer med svag eller ingen förankring på arbetsmarknaden kommer troligtvis en sjukersättning i form av garantiersättning och tillkommande rätt till bostadstillägg att innebära att inkomsten ökar. För en person som haft sjukpenning innan kan inkomsten komma att minska när sjukersättning beviljas, men det är inte självklart när även eventuellt bostadstillägg och avtalsersättningar beaktas. Eftersom personer som beviljas sjukersättning med stöd av de föreslagna reglerna troligtvis kommer att uppbära sjukersättning fram till den ålder då inte sjukersättning utges kan, i förekommande fall, förslagen innebära att den individuella ålderspensionen blir högre. Detta är fallet om förslagen innebär att personen genom rätt till sjukersättningen skjuter upp sitt uttag av allmän inkomstgrundad ålderspension.

5.2.4 Konsekvenser för sysselsättningen

Det övervägande flödet till sjukersättning i åldrarna 60 år och äldre sker genom att sjukersättningen föregås av sjukpenning. Under den senaste tioårsperioden har denna andel varierat mellan 70 och 80 procent av nybeviljade sjukersättningar. Givet detta bör sysselsättningseffekterna av förslaget bli begränsade. Samtidigt innebär förslagen att antalet personer som lämnar arbetskraften kommer att öka. På så vis kan förslagen innebära att antalet arbetade timmar reduceras något. I betänkandet En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) görs bedömningen att förslag om äldre regler skulle kunna innebära ett visst flöde i form av t.ex. arbetslösa och anställda personer till sjukersättningssystemet. I sin konsekvensanalys redovisar utredningen att ungefär var tionde nybeviljad sjukersättning med stöd av äldre regler skulle kunna ske genom ett direkt flöde från arbetslöshet eller anställning. Liksom svårigheten att bedöma hur många personer som totalt sett skulle kunna bli aktuella för sjukersättning med stöd av förslagen är det även svårt att uppskatta vilket potentiellt arbetsutbud dessa har. Sammantaget görs bedömningen att sysselsättningseffekterna av förslagen är marginella, särskilt med beaktande av att det återstående antalet år i sjukersättning är naturligt begränsat samt att arbetsutbudet på individuell nivå är reducerat givet att en sjukersättning beviljas. Sjukersättningen kommer i många fall vara ett substitut för en annan ersättning till följd av nedsatt arbetsförmåga.

5.2.5 Konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten

Antalet nybeviljade sjukersättningar i åldrarna 60 år och äldre har under lång tid varit antalsmässigt jämnt fördelat mellan kvinnor och män. Mot bakgrund av detta bedöms förslaget ha marginella konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten.

5.2.6 Konsekvenser för kommuner

På motsvarande sätt som angränsade ersättningssystem utgifter som t.ex. sjukpenning beräknas minska när antalet nybeviljade aktivitets- och sjukersättningar ökar, beräknas även kommunsektorns utgifter för ekonomiskt bistånd minska. Det konstateras att utredningen bedömer att utgifterna enligt utredningens grundscenario minskar med motsvarande cirka 5 procent av de minskade försäkringsutgifterna för aktivitets- och sjukersättning. Vid den tidpunkt förslagen om särskilda regler för äldre inneburit att utgifterna för aktivitets- och sjukersättning ökat med 1 100 miljoner kronor innebär detta således att kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd beräknas minska med 55 miljoner kronor.

5.2.7 Konsekvenser för hälso- och sjukvård

En generösare bedömning av rätten till sjukersättning har till följd att fler kommer att ansöka om och beviljas sjukersättning. Det innebär att hälso- och sjukvårdens belastning avseende läkarutlåtanden om den försäkrades hälsotillstånd kommer att öka. I dag är det dock många som får avslag på sin ansökan om sjukersättning, vilket innebär att hälso- och sjukvården tar fram betydligt fler underlag och utlåtanden som bifogas den enskildes ansökan, jämfört med antalet personer som i slutändan beviljas ersättning. Underlag tas även fram i de fall där Försäkringskassan utreder om ett utbyte från sjukpenning till sjukersättning skulle vara möjligt. Alla dessa beviljas inte sjukersättning. Det innebär således att en del av det ökade antal beviljanden av sjukersättning som kan förväntas med förslaget, tas från de ansökningar eller ärenden där hälso- och sjukvården redan i dag tar fram ett underlag. Även om generösare regler kan förväntas leda till att fler ansöker om sjukersättning än i dag, kommer den ökning av nya underlag som hälso- och sjukvården kan förväntas utföra till följd av de nya reglerna sannolikt vara lägre än den sammantagna ökningen av nybeviljade sjukersättningsärenden som förslaget medför.

Den ökade belastningen i form av intyg för sjukersättning ska dock ställas mot att färre läkarintyg behöver skrivas under pågående sjukperiod med sjukpenning. Under en längre sjukdomsperiod

behöver den försäkrade för att fortsatt kunna beviljas sjukpenning besöka hälso- och sjukvården vid ett flertal tillfällen för undersökningar och utfärdande av nya intyg. Läkarintygen som lämnas som underlag till bedömning av sjukpenning är vanligtvis mindre omfattande än läkarutlåtanden som skrivs i samband med ansökan om sjukersättning. Färre intyg under tid med sjukpenning innebär emellertid att den administrativa belastningen minskar något avseende sjukpenningen. Huruvida den administrativa bördan för hälso- och sjukvården sammantaget ökar eller minskar är svårbedömt. Sammantaget görs därför bedömningen att konsekvenserna för hälso- och sjukvården är marginella i sammanhanget.

5.2.8 Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Förslaget innebär att Försäkringskassans kostnader för handläggning av sjukersättning kommer att öka samtidigt som kostnaderna för sjukpenninghandläggningen kommer att minska. Förslaget innebär också vissa införandekostnader. Handläggningkostnaderna och införandekostnaderna bedöms, givet den ökning av förvaltningsanslaget som föreslås i budgetpropositionen för 2022, rymas inom befintliga ramar. Vidare bedöms förslaget komma att innebära marginellt minskade kostnader för Arbetsförmedlingen till följd av att fler beviljas sjukersättning och därmed har kortare tid med aktivitetsstöd. Förslaget bedöms innebära något färre mål i domstol.

5.2.9 Konsekvenser för Sverige internationella åtaganden

Förslaget bedöms vara förenligt med Sveriges åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner och bedöms inte stå i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

6 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

33 kap.

6 § För rätt till sjukersättning krävs

1. att arbetsförmågan kan anses stadigvarande nedsatt, och
2. att åtgärder som avses i 27 kap. 6 § samt i 29–31 kap. inte bedöms kunna leda till att den försäkrade återfår någon arbetsförmåga *i ett sådant arbete som avses i 10 §.*

Bestämmelsen innehåller de kriterier för arbetsförmågenedsättningens varaktighet som måste vara uppfyllda för att sjukersättning ska kunna beviljas.

Med hänvisningen till 10 § avses att det ska krävas att den försäkrade återfår någon arbetsförmåga i ett arbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden för att en ansökan om sjukersättning inte ska beviljas med hänsyn till att det finns återstående rehabiliteringsåtgärder. Det räcker således inte att arbetsförmågan genom rehabilitering förbättras tillräckligt mycket för att den försäkrade ska kunna försörja sig i ett skyddat arbete eller en anställning med lönebidrag, om inte ett sådant arbete är tillgängligt för den försäkrade. Detta sammanfaller med hur den försäkrades nuvarande arbetsförmåga ska bedömas vid prövningen av rätt till ersättningen och det arbetsmarknadsbegrepp som då ska tillämpas. Såväl arbetsförmågebedömningen som rehabiliteringsbedömningen ska alltså göras enligt samma arbetsmarknadsbegrepp.

I övrigt har en redaktionell ändring gjorts i form av att en numrerad punktuppställning har skapats.

För överväganden se avsnitt 3.1.

6 a § För en försäkrad som har uppnått den ålder då det återstår som mest fem år till den tidpunkt då sjukersättning som längst kan lämnas enligt 16 § och som har erfarenhet

av sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden ska det vid bedömningen enligt 6 § 2 endast beaktas sådana arbeten som den försäkrade har erfarenhet av eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Med arbeten som den försäkrade har erfarenhet av enligt första stycket avses arbeten som den försäkrade har haft under en tidsperiod på femton år före den månad för vilken han eller hon ansöker om sjukersättning eller före ett beviljande enligt 36 kap. 25 §.

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen reglerar vad som gäller för att en försäkrad ska omfattas av reglerna för äldre försäkrade samt villkor för rätt till sjukersättning för en sådan person.

I *första stycket* anges att den försäkrade ska ha uppnått åldern då det återstår som mest fem år till den tidpunkt då sjukersättning som längst kan betalas ut enligt 16 §. Vid prövningen ska hel månad räknas. Om den försäkrade exempelvis uppnår riktåldern för pension den 15 juni 2030 har han eller hon enligt 16 § som längst rätt till sjukersättning till och med maj 2030. Eftersom beräkningen ska göras utifrån hela månader ska den försäkrade i nämnda fall anses omfattas av bestämmelsen i denna paragraf från och med den 1 maj 2025.¹

Vidare anges att den försäkrade ha erfarenhet av arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Vad som avses med arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden följer av 10 §. Vad som i tid avses med "har erfarenhet av" är en period på femton år före prövningen av rätten till sjukersättning och det regleras i paragrafens andra stycket (se nedan).

Med sådant arbete som den försäkrade har erfarenhet av avses samtliga arbeten som den försäkrade har haft genom anställning eller egen verksamhet. Det innebär att exempelvis erfarenheter från oavlönad praktik inte ska beaktas eftersom sådan praktik i socialförsäkringsbalkens mening inte utgör arbete. Om den försäkrade inte har erfarenhet av arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden under denna femtonårsperiod, exempelvis om han eller hon har varit långtidsarbetslös eller endast haft skyddade arbeten, ska den försäkrade inte omfattas av reglerna för äldre försäkrade. I dessa fall ska i stället huvudregeln i 6 §, att arbetsförmågan ska jämföras mot förvärsarbete i en sådan angiven

¹ Den tidpunkt som sjukersättning som längst kan betalas ut till kan fr.o.m. år 2023 komma att höjas till 66 år och fr.o.m. år 2026 knyts till riktåldern för pension, se Ds 2019:2 Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem. Dessa förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, tillämpas utan att bedömningen begränsas till normalt förekommande arbeten som den försäkrade har erfarenhet av.

För en försäkrad som uppfyller nämnda krav ska det dock vid bedömningen enligt 6 § första stycket 2 endast beaktas sådana åtgärder som leder till att den försäkrade återfår någon arbetsförmåga i ett sådant på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete som den försäkrade har erfarenhet av eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Med skrivningen avses att den försäkrade ska få sina rehabiliteringsmöjligheter prövade endast gentemot sådana normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden som han eller hon har erfarenhet av eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Prövningen av vilka möjligheter som finns för att den försäkrades arbetsförmåga ska kunna förbättras genom rehabilitering sammanfaller med hur den försäkrades arbetsförmåga ska bedömas vid prövningen av rätt till ersättning och det arbetsmarknadsbegrepp som då ska tillämpas enligt 10 och 10 a §§. Det räcker således inte med att arbetsförmågan genom rehabilitering förbättras tillräckligt mycket för att den försäkrade ska kunna försörja sig i ett förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, om den försäkrade inte har erfarenhet av ett sådant förvärvsarbete. På samma sätt som för övriga försäkrade räcker det inte heller med att arbetsförmågan kan förbättras tillräckligt för att den försäkrade ska kunna försörja sig exempelvis i ett skyddat arbete eller genom en anställning med lönebidrag, om inte ett sådant arbete är tillgängligt för den försäkrade.

För att ett arbete ska bedömas vara *tillgängligt* (se föregående stycke) för den försäkrade krävs att det finns ett konkret erbjudande om arbete. Om situationen uppstår att en försäkrad som har en anställning genomgår rehabiliteringsåtgärder i enlighet med arbetsgivarens rehabiliteringsansvar, med målsättningen att den försäkrade ska kunna återgå till samma arbetsgivare, men till ett arbete som den försäkrade inte har erfarenhet av, ska det arbetet anses vara tillgängligt för den försäkrade och ingå i den bedömning av arbetsförmågan som ska göras vid prövningen av rätt till sjukersättning. I dessa fall, med pågående rehabiliteringsåtgärder,

kan sjukersättning endast beviljas om åtgärder inte kan antas leda till att den försäkrade återfår arbetsförmågan före den tidpunkt då sjukersättning som längst kan lämnas.

I det *andra stycket* anges att med arbeten som den försäkrade har erfarenhet av avses arbeten som den försäkrade har haft under en tidsperiod på femton år före den månad för vilken han eller hon ansöker om sjukersättning eller före ett beviljande enligt 36 kap. 25 §. Avseende ansökan om sjukersättning så anges i 14 § första stycket att sjukersättning kan lämnas tidigast för tid tre månader före ansökningsmånaden. Om den försäkrade i sin ansökan inte har angivit någon tidpunkt så anses ansökan avse tid fr.o.m. tre månader före ansökningsmånaden. Om en sådan ansökan kommit in till Försäkringskassan t.ex. i april 2023 så anses den avse sjukersättning fr.o.m. januari 2023. Då ska Försäkringskassan beakta arbeten som den försäkrade har haft under en period om femton år före januari 2023. I de fall som det är aktuellt att med stöd av 36 kap. 25 § bevilja den försäkrade sjukersättning utan att en ansökan har gjorts räknas femtonårsperioden fr.o.m. den månad som Försäkringskassan påbörjar utredningen om att t.ex. byta ut sjukpenning mot sjukersättning. Om en sådan utredning inte leder till ett beviljande av sjukersättning och Försäkringskassan påbörjar en ny sådan utredning vid ett senare tillfälle räknas femtonårsperioden i stället fr.o.m. detta senare tillfälle.

För överväganden se avsnitt 3.2.

10 § När det bedöms hur nedsatt arbetsförmågan är ska Försäkringskassan beakta den försäkrades förmåga att försörja sig själv genom

1. *förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller*
2. *annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.*

Paragrafen reglerar vilket arbetsmarknadsbegrepp som ska gälla vid prövningen av arbetsförmågans nedsättning för rätt till sjukersättning.

Förslaget överensstämmer med det förslag som har lämnats av utredningen om sjuk- och aktivitetsersättningen samt förmåner vid rehabilitering. Se förslaget till författningskommentar i SOU 2021:69, s. 1261 samt förslaget till författningskommentar till 27 kap. 48 § socialförsäkringsbalken i prop. 2020/21:171, s. 22.

För överväganden se avsnitt 3.1.

10 a § För en försäkrad som avses i 6 a § ska bedömningen av arbetsförmågans nedsättning enligt 10 § första stycket 1 endast göras mot sådana arbeten som den försäkrade har erfarenhet av.

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen avser äldre försäkrade som avses i 6 a § och det arbetsmarknadsbegrepp som gäller för dessa försäkrade vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt.

I fråga om vad som avses med *en försäkrad som avses i 6 a §* samt har *erfarenhet* av arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, se författningskommentaren till 6 a §.

Förslaget överensstämmer med det förslag som har lämnats av utredningen om sjuk- och aktivitetsersättningen samt förmåner vid rehabilitering, se vidare förslaget till författningskommentar i SOU 2021:69, s. 1262.

För överväganden se avsnitt 3.2.

11 § Bedömningen enligt 10 och 10 a §§ ska göras

- efter samma grunder oavsett på vilket sätt prestationsförmågan är nedsatt, och
- i förhållande till ett heltidsarbete.

I paragrafen finns ytterligare bestämmelser om vad som ska beaktas vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning. Ändringen består i att en hänvisning till den nya 10 a § införs. Det som redan gäller vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning enligt 10 § ska gälla även när bedömningen av arbetsförmågans nedsättning görs enligt 10 a §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om sjukersättning och aktivitetsersättning som avser tid före ikraftträdandet.

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2022. Detta innebär att ändringarna ska gälla för prövning av rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning som avser tid från och med ikraftträdandet. I *andra punkten* anges att äldre bestämmelser fortfarande gäller för sjukersättning och aktivitetsersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Överväganden finns i avsnitt 4.