

Svar på ISF-rapport

Rapport – 2020:6 Förebyggande sjukpenning, en granskning av sjukpenning i förebyggande syfte

Försäkringskassan

Datum: 2020-12-18

Svar på ISF-rapport 2020:6 Förebyggande sjukpenning, en granskning av sjukpenning i förebyggande syfte

Version 1.0

2020/001234

Innehåll

Försäkringskassans svar med anledning av rapportens rekommendationer	3
Gemensam översyn av tolkningen och tillämpningen av reglerna	4
Försäkringskassans åtgärd	4
Samverkan och kunskapsutbyte med hälso- och sjukvården	4
Försäkringskassans åtgärd	4
Förbättra kommunikationen med enskilda personer	4
Försäkringskassans åtgärd	5
Förbättra kvaliteten i processen kring beslut	5
Försäkringskassans åtgärd	5
Handläggning i två steg och ett avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen	5
Försäkringskassans åtgärd	6
Rekommendationer till regeringen	6

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat sjukpenning i förebyggande syfte för att öka kunskapen om förmånen och för att belysa problem utifrån gällande regelverk. ISF lämnar flera rekommendationer till Försäkringskassan. Några av rekommendationerna har i huvudsak redan åtgärdats i samband med reviderade processer för handläggning av sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning respektive sjukpenning i förebyggande syfte. Vi kommer dock att se över om andra stödjande dokument ska förtydligas ytterligare, samt se över stödet för samverkan och kunskapsutbyte med hälso- och sjukvården om sjukpenning i förebyggande sjukpenning.

Vi delar inte ISF:s tolkning av vilka konsekvenser en dom i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) kan komma att få för enskilda personer (HFD 2020 not. 14). ISF menar att Försäkringskassan som en följd av domen kan ändra ett beslut om godkänd behandlingsplan under behandlingens gång, vilket innebär en stor osäkerhet för den enskilde. Det skulle enligt ISF kunna leda till att personer avstår från behandling som skulle kunna ge rätt till sjukpenning i förebyggande syfte. Vi menar att ett beslut om godkännande av en behandlingsplan är ett gynnande förvaltningsbeslut, och att Försäkringskassan är förhindrad att ändra det till nackdel för den enskilde på det sätt som ISF befarar. Endast om det skulle uppstå nya omständigheter kan Försäkringskassan komma att ändra beslutet om godkänd behandlingsplan. En godkänd behandlingsplan ändras heller inte utan förvarning för den enskilde. Istället får den enskilde möjlighet att lämna synpunkter innan ett eventuellt ändringsbeslut.

Försäkringskassan instämmer på flera punkter med ISF om de utmaningar som kan härledas till gällande regelverk om sjukpenning i förebyggande syfte. ISF lämnar rekommendationer till regeringen med inspel till utredningen *Ett mer ändamålsenligt regelverk i sjuk- och aktivitetsersättningen och för förmåner vid rehabilitering* (Dir 2020:31). Vi anser att ett moderniserat regelverk för sjukpenning i förebyggande syfte har potential att vara ett mera träffsäkert och likvärdigt förebyggande stöd, inte minst för personer som har behovsanställning eller som är arbetslösa.

Försäkringskassans svar med anledning av rapportens rekommendationer

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat förmånen sjukpenning i förebyggande syfte. Syftet med granskningen är att öka kunskapen om den förebyggande sjukpenningen och belysa sådant som skapar problem utifrån det gällande regelverket för förmånen.

Försäkringskassan har tagit emot ISF:s granskning och rekommendationer i en rapport, där ISF belyser relevanta frågor utifrån det gällande regelverket av sjukpenning i förebyggande syfte.

Rapporten är ett viktigt underlag för Försäkringskassan att ta del av och analysera för vår fortsatta utveckling av tolkning och tillämpning av reglerna för sjukpenning i förebyggande syfte. Vi kommer att använda resultatet i våra pågående utvecklingsarbeten.

Gemensam översyn av tolkningen och tillämpningen av reglerna

Försäkringskassan bör tillsammans med hälso- och sjukvården och berörda myndigheter göra en översyn av tolkningen och tillämpningen av reglerna för förebyggande sjukpenning när det gäller en behandling eller rehabilitering som ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Försäkringskassan instämmer inte med ISF om rekommendationen i det avseende att vi tillsammans med hälso- och sjukvården och berörda myndigheter bör göra en översyn av tolkningen och tillämpningen av reglerna för sjukpenning i förebyggande syfte. Det är Försäkringskassan som ansvarar för tolkningen och tillämpningen av reglerna för sjukpenning i förebyggande syfte. Vi är inte desto mindre måna om en god dialog med hälso- och sjukvården om vad förmånen innebär och hur den kan användas.

Försäkringskassans åtgärd

Försäkringskassan kommer att se över hur begreppet *vetenskap och beprövad erfarenhet* används inom vår egen verksamhet. Om översynen leder till en förändrad tolkning kommer vi genom befintliga samverkanskanaler att informera och föra dialog med hälso- och sjukvården och berörda myndigheter om den förändringen. Om tolkningen förändras kommer skrivningen i vägledning *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning* att ses över och justeras.

Samverkan och kunskapsutbyte med hälso- och sjukvården

Försäkringskassan bör öka och förbättra myndighetens samverkan och kunskapsutbyte med hälso- och sjukvården. En ökad samverkan bör bland annat ha som mål att förtydliga vilken roll och vilket ansvar respektive part har när det gäller den förebyggande sjukpenningen.

Vi instämmer med ISF att en välfungerande samverkan och ett ömsesidigt kunskapsutbyte med hälso- och sjukvården är väsentligt för att parterna ska kunna ge ett sammanhållet och begripligt stöd till den enskilde.

Försäkringskassans åtgärd

Försäkringskassan ser med anledning av ISF:s granskning skäl att ytterligare klarlägga vilket behov som finns av en stärkt samverkan och ett ökat kunskapsutbyte med hälso- och sjukvården om sjukpenning i förebyggande syfte. Ett första steg innebär att Försäkringskassan ska klarlägga detta i den egna verksamheten. Därefter kan det även bli aktuellt med åtgärder för att stärka dialogen med hälso- och sjukvården.

Förbättra kommunikationen med enskilda personer

Försäkringskassan bör förbättra kommunikationen mellan myndigheten och de enskilda personer som ansöker om förmånen eller skulle kunna göra det. När Försäkringskassan bedömer att en person ansökt om fel förmån bör myndigheten säkerställa att denna information lämnas till den sökande personen, så att hen istället kan ansöka om rätt förmån.

Försäkringskassans produktionsprocess för *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning* respektive *Sjukpenning i förebyggande syfte* reviderades den 28 september 2020. Det innebär att den process som ISF läste i sin granskning inte är densamma som nu används inom Försäkringskassan. Processerna beskriver att när en handläggare ska meddela uppgifter och övervägande om negativt beslut till den enskilde, ska handläggaren också avgöra om hen behöver få information om något ytterligare för att förstå övervägandet till beslut. Det kan till exempel vara att personen ska få information om möjligheten att ansöka om en annan förmån. Detta gäller både om den enskilde har ansökt om sjukpenning men borde kunna uppfylla villkoren för sjukpenning i förebyggande syfte, och vice versa.

Försäkringskassans åtgärd

Processerna för *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning* och *Sjukpenning i förebyggande syfte* är redan reviderade. Vi kommer dock att se över skrivningen i vägledning *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, framförallt i dess metodstöd.

Förbättra kvaliteten i processen kring beslut

Försäkringskassan bör förbättra kvaliteten i processen kring myndighetens beslut om behandlingsplaner och förmånen, så att dessa beslut är rättssäkra, likformiga och transparenta.

Försäkringskassan instämmer med ISF om att den som ansöker om en förmån har rätt till en rättssäker prövning och ett korrekt beslut som dessutom är lätt för personen att förstå. I samband med den ovan nämnda revideringen av processen för *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning* samt *Sjukpenning i förebyggande syfte* har Försäkringskassan tydliggjort i vilka situationer som personen ska underrättas eller meddelas ett övervägande om negativt beslut. Det är också förtydligat i produktionsprocesserna vad en handläggare ska göra när någon tar tillbaka sitt anspråk.

Försäkringskassans åtgärd

Försäkringskassan har tydliggjort hanteringen av de olika beslutssituationerna för sjukpenning i förebyggande syfte i produktionsprocessen. Vi kommer därför inte att vidta någon ytterligare åtgärd om processen kring beslut. Däremot kommer vi att se över skrivningen i vägledning *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, framförallt i dess metodstöd.

Handläggning i två steg och ett avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen

Försäkringskassan bör se över om och i så fall hur myndigheten behöver förändra handläggningsprocessen som myndigheten idag gör i två steg, med först ett beslut om godkännande av en handlingsplan och sedan ett beslut om själva förmånen, med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande (HFD 2020 not. 14).

ISF hänvisar till HFD 2020 not. 14 och menar att eftersom ett beslut om godkännande av en behandlingsplan inte går att överklaga, innebär det i praktiken att Försäkringskassan kan ändra beslutet under behandlingens eller rehabiliteringens gång. Risken för att beslutet ändras kan enligt ISF medföra att enskilda inte vågar pröva en behandling eller en rehabilitering om de behöver vara borta från arbetet, eftersom de inte vet om de kommer att få ersättning för den förlorade arbetstiden.

I det aktuella avgörandet konstaterar HFD att godkännandet av en behandlingsplan för förebyggande sjukpenning har en handlingsdirigerande effekt, och att det därför utgör ett förvaltningsbeslut. HFD menar dock att beslutet inte kan anses ha en sådan påverkan som krävs för att det ska kunna överklagas (jfr 41 § förvaltningslagen [2017:900], FL). Däremot tar HFD inte ställning till under vilka förutsättningar Försäkringskassan har möjlighet att ändra ett sådant beslut (jfr HFD 2019 ref. 21). Det ska här noteras att rekvisiten för ändring inte är desamma som rekvisiten för överklagbarhet. Det innebär att ett beslut som kan anses vara till gagnande för den enskilde inte kan ändras till den enskildes nackdel på det sätt som ISF befarar (jfr 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, SFB, respektive 37 § FL).

Den allmänna grundsatsen om att gynnande förvaltningsbeslut inte kan ändras bottnar i att den offentliga förvaltningen behöver ta hänsyn till den enskildes intresse av trygghet. Den som har beviljats en förmån eller gynnats på annat sätt genom ett beslut av en

myndighet måste kunna lita på att beslutet står fast så att hen kan vidta andra åtgärder eller i övrigt inrätta sin livsföring utifrån beslutet.¹

Enligt Försäkringskassans uppfattning måste ett godkännande av en behandlingsplan ses som ett gynnande beslut, eftersom det är avgörande för den enskildes fortsatta möjligheter till förebyggande behandling och rehabilitering. Beslutet är också styrande för den fortsatta handläggningen och kommer att ligga till grund för det slutliga beslutet. Enligt vår mening kan ett sådant beslut ändras bara om det framkommer att det har blivit fel och om villkoren i 113 kap. 3 § SFB eller 37 § FL i övrigt är uppfyllda. Beslutet att godkänna en behandlingsplan prövas alltså inte på nytt i samband med att övriga villkor för rätten till sjukpenning i förebyggande syfte utreds och ersättningen beslutas

Skulle en prövning enligt 113 kap. 3 § SFB eller 37 § FL bli aktuell ska man komma ihåg om att även ett ändringsbeslut omfattas av kommuniseringsreglerna. Risken för att Försäkringskassan skulle göra en ny bedömning helt utan förvarning är alltså minimal.

ISF påpekar att tvåstegsförfarandet med beslut om godkännande av en behandlingsplan innan påbörjad behandling, och separat beslut om ersättning efter genomförd behandling, kan orsaka en osäkerhet för den enskilde. En konsekvens av det kan bli att personen avstår från att genomgå förebyggande behandling eller rehabilitering. Försäkringskassan ser inte att det är möjligt eller lämpligt att frångå tvåstegsförfarandet. Vi kan inte, med gällande regelverk, ge den enskilde beslut om både behandlingsplan och ersättning innan hen faktiskt har avstått från arbete eller arbetssökande. Vi ser att det skulle bli en än större osäkerhet för den enskilde om Försäkringskassan tog ställning till både behandlingsplan och ersättning först efter genomförd behandling eller rehabilitering. Dagens tvåstegsförfarande gör att den enskilde tidigt får besked om huruvida behandlingen kommer att kunna leda till ersättning i ett senare skede, vilket bidrar till en förutsägbarhet för den enskilde.

Försäkringskassans åtgärd

Försäkringskassan kommer att se över skrivningen i vägledning *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning* med anledning av HFD-domen. Däremot kommer vi inte ändra tvåstegsförfarandet.

Rekommendationer till regeringen

ISF rekommenderar regeringen att utredningen *Ett mer ändamålsenligt regelverk i sjuk- och aktivitetsersättningen och för förmåner vid rehabilitering* (Dir 2020:31) särskilt uppmärksammar en rad punkter. Även Försäkringskassan har bidragit med punkter till utredningen som åtminstone i vissa delar stämmer överens med ISF:s rekommendationer.

Försäkringskassan ser, liksom andra myndigheter och aktörer i samhället, att mer behöver göras för att möta, förstå och hantera utmaningen kring den psykiska ohälsan. Försäkringskassan kan inte lösa ut frågan om psykisk ohälsa på egen hand, utan har startat ett strategiskt initiativ tillsammans med andra aktörer, exempelvis akademien, för att åstadkomma ett bättre kunskapsläge inom området.

Försäkringskassan anser att ett moderniserat regelverk skulle kunna inkludera en översyn av begreppen *medicinsk behandling* och *medicinsk rehabilitering*. Vi önskar också en översyn av hur begreppet *vetenskap och beprövad erfarenhet* ska användas i relation till förmånen. Detta med anledning av att kunskap om behandling och rehabilitering utvecklas och förändras med tiden utan att vetenskap och beprövad erfarenhet alltid följer med i samma takt.

¹ Lundmark Johan, Säfsten Mathias, Förvaltningslagen en kommentar, Norstedts juridik, Junoversion 1, digitalt ISBN 9789139312543

Sjukpenning i förebyggande syfte har potential att vara ett av flera inslag när arbetsgivare agerar för att tillsammans med sina anställda genomföra förebyggande insatser. Det är också viktigt att alla kan få ett likvärdigt stöd och en likvärdig ersättning vid sjukpenning i förebyggande syfte, oavsett vilken anställningsform de har eller om de är arbetslösa. Dagens regelverk är inte anpassat till moderna typer av anställningar, och vi konstaterar att personer med behovsanställning inte får det stöd som lagstiftaren en gång avsett.

På motsvarande sätt är en rättvis ersättning idag en utmaning, främst vad gäller behovsanställda eller arbetslösa. Det kommer sig av att utbetalningen av ersättning är beroende av ett regelverk som idag blivit omodernt sett till de enskildas anställningsform. Det är också vanligare idag att personer som ansöker om att få sjukpenning i förebyggande syfte är arbetslösa än när regelverket kom till.

Försäkringskassan ser fram emot att förslaget om ett moderniserat regelverk för sjukpenning i förebyggande syfte genomförs. Det regelverk som finns idag ger vissa negativa konsekvenser för personer som är arbetslösa eller behovsanställda. Det skulle ett moderniserat regelverk skulle kunna rätta till.

ISF beskriver i sin rekommendation till regeringen att personer inte ska behöva avstå från att delta i behandling eller rehabilitering som en förlängning av att Försäkringskassans beslut om godkännande av behandlingsplan inte går att överklaga. Försäkringskassan instämmer inte med ISF på denna punkt, vilket vi kommenterar ovan under rekommendationen som gäller en dom i HFD.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Ulrika Havossar i närvaro av rättschef Mikael Westberg och avdelningschef Gabriella Bremberg samt verksamhetsutvecklare Lina Axelsson, den senare som föredragande.

Ulrika Havossar

Lina Axelsson