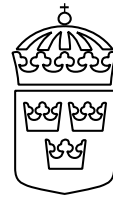


# Regeringens skrivelse

## 2020/21:31



### Riksrevisionens rapport Vägen till arbete efter nekad sjukpenning

---

Skr.  
2020/21:31

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 oktober 2020

*Stefan Löfven*

*Ardalan Shekarabi*  
(Socialdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Vägen till arbete efter nekad sjukpenning (RiR 2020:12).

Granskningen visar på brister i processen för återgång i arbete vid nekad sjukpenning. De granskade statliga arbetsgivarna följer inte lagkravet att upprätta en plan för återgång i arbete i samtliga sjukfall. Försäkringskassan saknar information om arbetsgivarnas insatser i ungefär en fjärdedel av de granskade ärendena. Försäkringskassan informerar de försäkrade om att det krävs att de skriver in sig som aktivt arbetssökande på Arbetsförmedlingen, men de försäkrade tar inte alltid till sig informationen. Arbetsförmedlingen informerar inte alla som är inskrivna med förhinder om konsekvenserna för den ekonomiska tryggheten.

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att dels säkerställa att myndigheten har information om arbetsgivarens insatser i god tid före dag 180 i rehabiliteringskedjan – exempelvis genom att begära in en plan för återgång i arbete, dels i god tid informera de försäkrade om kommande avslagsbeslut på ansökan om sjukpenning. Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen att se över mötesformen i samband med nekad sjukpenning för att säkerställa att de försäkrade som skriver in sig på Arbetsförmedlingen förstår konsekvenserna av att vara inskriven som arbetssökande med förhinder.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. I skrivelsen redovisar regeringen vidtagna åtgärder som ligger i linje med Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Skr. 2020/21:31

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

# Innehållsförteckning

Skr. 2020/21:31

1	Ärendet och dess beredning .....	4
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	4
2.1	Riksrevisionens slutsatser.....	4
2.2	Riksrevisionens rekommendationer.....	5
3	Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.....	5
Bilaga	Vägen till arbete efter nekad sjukpenning RiR 2020:12.....	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020 .....		79

# 1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om processen för återgång i arbete vid nekad sjukpenning fungerar effektivt. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Vägen till arbete efter nekad sjukpenning (RiR 2020:12), se *bilagan*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 23 april 2020.

## 2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om processen för återgång i arbete vid nekad sjukpenning fungerar effektivt. Granskningen har genomförts mot bakgrund av sjukförsäkringens krav på omställning och av ökningen av antalet personer i behov av omställning, på grund av fler avslagsbeslut på ansökan om sjukpenning. Riksrevisionen har granskat om stora statliga arbetsgivare (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Kriminalvården och Skatteverket) upprättar en plan för återgång i arbete, och om Försäkringskassan har kännedom om de statliga arbetsgivarnas insatser. Riksrevisionen har också granskat Försäkringskassans information till sjukskrivna i samband med avslagsbeslut. Slutligen har Riksrevisionen granskat övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen vid omställning. Granskningen bygger på sjukpenningakter från Försäkringskassan samt akter från de försäkrades arbetsgivare och Arbetsförmedlingen. Samtliga granskade sjukpenningärenden avslutades mellan den 1 oktober 2018 och den 31 mars 2019.

### 2.1 Riksrevisionens slutsatser

Granskningen visar att knappt hälften av dem som nekas sjukpenning är åter i ordinarie arbete och omfattning 6–12 månader efter avslagsbeslutet. Tre fjärdedelar av avslagsbesluten sker på ansökan om deltidssjukskrivning. Många som nekas sjukpenning fortsätter att arbeta i samma utsträckning som vid tiden för avslagsbeslutet. Många återvänder också till en ny sjukskrivningsperiod inom 9–15 månader.

Granskningen visar att de granskade statliga arbetsgivarna inte följer lagkravet att upprätta en plan för återgång i arbete i samtliga sjukfall. Det är stora skillnader mellan arbetsgivarna, men i genomsnitt saknas en plan för återgång eller annan dokumentation i vart tredje ärende.

Granskningen visar också att Försäkringskassan saknar information om arbetsgivarnas insatser i ungefär en fjärdedel av de granskade ärendena. Det förekommer att de som nekas sjukpenning återgår till arbete utan att Försäkringskassan har information om eventuella insatser på arbetsplatsen. Granskningen visar att Försäkringskassan informerar de försäkrade om att det krävs att de skriver in sig som aktivt arbetssökande på Arbetsförmedlingen för att säkra den ekonomiska tryggheten om de inte kan återgå i ordinarie arbete, men de försäkrade tar inte alltid till sig

informationen. Försäkringskassan informerar också alltid de försäkrade om tveksamheter i fråga om att bevilja sjukpenning. Däremot informerar Försäkringskassan inte alltid om kommande avslag i god tid före ikraftträdandet av beslutet. Det skapar omotiverade utgifter för sjukförsäkringen, genom så kallade interimistiska beslut. Interimistiska beslut som sträcker sig över långa tidsperioder ökar antalet sjukpenningdagar för de försäkrade och fördröjer processen för återgång i arbete. Alla personer som vid avslagsbeslut ska erbjudas ett omställningsmöte erbjuds inte ett sådant. I de fall ett omställningsmöte erbjuds är det också ofta ottydligt för den försäkrade att Försäkringskassan kommer att medverka vid mötet.

Granskningen visar att endast 29 procent av dem som skriver in sig på Arbetsförmedlingen efter att ha nekats sjukpenning har haft ett omställningsmöte. Enligt Riksrevisionen är det samtidigt oklart vilket värde omställningsmötet, så som det är utformat, tillför den försäkrade. Mötet bedöms inte vara en garanti för att viktig information når den försäkrade. Av dem som är inskrivna på Arbetsförmedlingen kategoriseras vissa som ”arbetssökande med förhinder”. Arbetssökande i denna kategori får ingen hjälp till omställning. Inte heller är deras ekonomiska trygghet säkrad, då den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) inte skyddas. Individerna behöver vara aktivt arbetssökande på Arbetsförmedlingen för att skydda sin SGI. Granskningen visar att Arbetsförmedlingen inte informerar alla som är inskrivna med förhinder om konsekvenserna för den ekonomiska tryggheten.

## 2.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen riktar rekommendationer till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att:

- säkerställa att myndigheten har information om arbetsgivarens insatser i god tid före dag 180 i rehabiliteringskedjan – exempelvis genom att begära in en plan för återgång i arbete
- i god tid informera de försäkrade om kommande avslagsbeslut på ansökan om sjukpenning.

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen att gemensamt:

- se över mötesformen i samband med nekad sjukpenning för att säkerställa att de försäkrade som skriver in sig på Arbetsförmedlingen förstår konsekvenserna av att vara inskriven som arbetssökande med förhinder.

## 3 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Riksrevisionens

granskning är ett viktigt underlag för regeringens dialoger med myndigheterna.

Enligt Riksrevisionen följer arbetsgivare inte lagkravet att upprätta en plan för återgång i arbete i samtliga sjukfall. Riksrevisionen påpekar samtidigt att man utifrån denna granskning inte kan avgöra om arbetsgivares planer för återgång i arbete bidrar till kortare sjukfall. Enligt Riksrevisionen kan man bara konstatera att de granskade arbetsgivarna inte upprättar planer i förväntad utsträckning, och att avsteg från att upprätta en plan sällan dokumenteras. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att regeringens uppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) att utvärdera om en plan för återgång i arbete bidrar till att stärka individens möjligheter till rehabilitering och ökar förutsättningarna för en tidigare återgång i arbete är ett steg i riktning mot ökad kunskap inom området. ISF ska bl.a. följa upp och utvärdera Försäkringskassans användning av arbetsgivares planer för myndighetens handläggning och uppföljning (S2019/03299). ISF ska delredovisa uppdraget senast den 30 november 2020 och slutredovisa uppdraget senast den 30 november 2021.

I Riksrevisionens granskning framgår att Försäkringskassan i flera fall saknar information om arbetsgivarnas insatser vid handläggningen av sjukpenningärenden. Regeringen anser att Försäkringskassan behöver säkerställa att behovet av rehabiliteringsinsatser utreds och vid behov vidtas så tidigt som möjligt. Regeringen har i september 2020 gett Försäkringskassan i uppdrag att redovisa vidtagna och planerade åtgärder för att säkerställa kvaliteten i handläggningen av ärenden där sjukpenning från dag 180 i sjukperioden nekas (S2020/06863). I detta uppdrag ingår att även redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och kommer att vidtas för att säkerställa att behovet av rehabiliteringsinsatser utreds och vid behov vidtas så tidigt som det är möjligt utifrån omständigheterna i ärendet. Försäkringskassan ska delredovisa vidtagna och planerade åtgärder senast den 15 november 2020. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 augusti 2021.

I Riksrevisionens granskning framgår att övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen efter nekad sjukpenning inte fungerar effektivt, vilket kan medföra negativa konsekvenser för individens ekonomiska trygghet. Regeringen bedömer att Riksrevisionens granskning bidrar med värdefull kunskap om behovet av att myndigheterna vidareutvecklar sin samverkan. Regeringen kommer att följa myndigheternas arbete med att vidareutveckla sin samverkan så att kvinnor och män ges ett bra stöd för att kunna återgå i arbete eller ställa om till ett nytt arbete.

Regeringen kan konstatera att Riksrevisionens granskning saknar könsuppdelad statistik. Därmed saknas iakttagelser ur ett jämställdhetsperspektiv. Det är ett relevant perspektiv eftersom det är en högre andel kvinnor än män som nekas sjukpenning. Regeringen har gett Försäkringskassan i uppdrag att kartlägga och analysera sysselsättningen och försörjningen bland kvinnor och män som nekas sjukpenning (S2019/05315). Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 16 november 2020.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-561-9

RIR 2020:12

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: PATRICK JAKOBSSON

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-04-06

DNR: 3.1.1-2019-0050

RIR 2020:12

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Vägen till arbete efter nekad sjukpenning

Riksrevisionen har granskat processen för återgång i arbete vid nekad sjukpenning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Kriminalvården och Skatteverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Daniel Melén har varit föredragande. Revisionsdirektör Jana Fromm och enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Daniel Melén

*För kännedom:*

Regeringskansliet; Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet  
Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Kriminalvården  
och Skatteverket

RIKSREVISIONEN

Skr. 2020/21:31  
Bilaga

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

RIKSREVISIONEN

## Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Revisionsfråga	11
1.3 Bedömningsgrund	12
1.4 Metod och genomförande	16
2 Processen för återgång i arbete	22
2.1 Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar och Försäkringskassans samordningsansvar	22
2.2 Övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen	23
3 Knappt hälften åter i ordinarie arbete och omfattning	26
3.1 Flertalet återgår till ordinarie arbete efter nekad sjukpenning	26
3.2 Många återgår i lägre omfattning än innan sjukfallet	27
4 Plan för återgång i arbete upprättas i varierad utsträckning	31
4.1 Arbetsgivarna samverkar med Försäkringskassan	31
4.2 Plan för återgång saknas i vart tredje ärende	32
4.3 Brist på information om anpassningar	36
5 Plan för återgång kan fylla Försäkringskassans kunskapslucka	38
5.1 Plan för återgång kan underlätta Försäkringskassans arbete	38
5.2 Försäkringskassan saknar information om anpassningar i vart fjärde ärende	39
6 Brister avseende omställningsmöte och tillfälliga beslut	41
6.1 Otillräcklig kommunikeringstid i vart femte ärende	42
6.2 Långa perioder med interimistiska beslut – ett tecken på en ineffektiv process	42
6.3 Sju av tio erbjuds omställningsmöte	46
6.4 De allra flesta informeras om SGI och inskrivning på Arbetsförmedlingen	47
7 Brister i övergången kan försämra den ekonomiska tryggheten	49
7.1 Ovanligt att omställningsmöte genomförs	49
7.2 Inskrivning på Arbetsförmedlingen – men ändå mellan stolarna	50
7.3 Vanligt med kod för funktionsnedsättning	52
8 Slutsatser och rekommendationer	54
8.1 Processen för återgång i arbete fungerar inte effektivt	54
8.2 Brister i upprättande av planer för återgång i arbete	55
8.3 Avsaknad av information kan försvåra processen för återgång i arbete	55
8.4 Brister avseende omställningsmöten och tillfälliga beslut	56
8.5 Övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen fungerar inte effektivt	57
Referenslista	59
Bilaga 1. Intervjuer	63
Bilaga 2. Arbetsgivarens plan för återgång i arbete	65

Skr. 2020/21:31  
Bilaga

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

RIKSREVISIONEN

## Sammanfattning och rekommendationer

Antalet avslag på ansökan om sjukpenning har ökat kraftigt sedan år 2014. Riksrevisionen har granskat om processen för återgång i arbete vid nekad sjukpenning fungerar effektivt. Granskningen har genomförts mot bakgrund av sjukförsäkringens krav på omställning och ökningen av antalet personer i behov av omställning, på grund av fler avslagsbeslut på ansökan om sjukpenning. Riksrevisionen har granskat om stora statliga arbetsgivare upprättar plan för återgång i arbete, och om Försäkringskassan har kännedom om arbetsgivarnas insatser. Vi har också granskat Försäkringskassans information till sjukskrivna i samband med avslagsbeslut. Slutligen har vi granskat övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen vid omställning. Granskningen bygger på sjukpenningakter från Försäkringskassan samt akter från de försäkrades arbetsgivare och Arbetsförmedlingen. Följande resultat är tagna från aktgranskningen.

### Granskningens resultat

Knappt hälften av dem som nekas sjukpenning är åter i ordinarie arbete och omfattning 6–12 månader efter avslagsbeslutet. Tre fjärdedelar av avslagsbesluten sker på ansökan om deltidssjukskrivning. Många som nekas sjukpenning fortsätter att arbeta i samma utsträckning som vid tiden för avslagsbeslutet. Många återvänder också till en ny sjukskrivningsperiod inom 9–15 månader.

#### Plan för återgång saknas i vart tredje sjukpenningärende

De granskade statliga arbetsgivarna (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Polismyndigheten, Kriminalvården och Skatteverket) efterlever inte lagkravet att upprätta plan för återgång i arbete i samtliga sjukfall. Det är stora skillnader mellan arbetsgivarna, men i genomsnitt saknas plan för återgång eller annan dokumentation i vart tredje ärende. När en fullständig plan inte upprättas bör arbetsgivaren dokumentera ett ställningstagande som motiverar avsteget. Sådan dokumentation sker sällan.

#### Försäkringskassan saknar information om arbetsgivares insatser i vart fjärde ärende

Granskningen visar också att Försäkringskassan saknar information om arbetsgivarnas insatser i ungefär en fjärdedel av de granskade ärendena. Det förekommer att de som nekas sjukpenning återgår till arbete utan att Försäkringskassan har information om eventuella insatser på arbetsplatsen. Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan bör informera sig om arbetsgivares insatser i samtliga granskade ärenden, särskilt då de avslutas med nekad sjukpenning.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

**Brister i erbjudande om omställningsmöte och tillfälliga beslut**

Granskningen visar att Försäkringskassan informerar de försäkrade om att det krävs att de skriver in sig som aktivt arbetssökande på Arbetsförmedlingen, för att säkra den ekonomiska tryggheten om de inte kan återgå i ordinarie arbete. Men de försäkrade tar inte alltid till sig informationen. Försäkringskassan kommunicerar också alltid de försäkrade om tveksamheter att bevilja sjukpenning, men inte alltid i så god tid att omotiverade utgifter – i form av interimistiska beslut – kan minimeras.

Alla personer som vid avslagsbeslut ska erbjudas ett omställningsmöte, erbjuds inte ett sådant. I de fall omställningsmöte erbjuds är det också ofta otydligt för den försäkrade att Försäkringskassan kommer att medverka vid mötet.

**Övergången till Arbetsförmedlingen fungerar inte effektivt**

Endast 29 procent av dem som skriver in sig på Arbetsförmedlingen efter att ha nekats sjukpenning har haft ett omställningsmöte. Granskningen visar samtidigt att det är oklart vilket värde omställningsmötet, så som det är utformat, tillför den försäkrade. Mötet är ingen garanti för att viktig information når den försäkrade. Riksrevisionen bedömer därför att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bör se över mötesformen i samband med nekad sjukpenning.

Av dem som är inskrivna på Arbetsförmedlingen kategoriseras vissa som "arbetssökande med förhinder". Arbetssökande i denna kategori får ingen hjälp till omställning och skyddar inte heller sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Granskningen visar att Arbetsförmedlingen inte informerar alla som är inskrivna med förhinder, om konsekvenserna för den ekonomiska tryggheten.

En tredjedel av dem som är inskrivna har också en funktionsnedsättningskod. En sådan kod används när Arbetsförmedlingen bedömer att personen har nedsatt arbetsförmåga. Koden ökar möjligheterna till stöd och insatser. Det är bra att arbetssökande ges chans till det stöd de är i behov av. Myndigheternas olika bedömningar av arbetsförmåga skapar dock en kommunikativ utmaning i kontakten med de försäkrade. I förlängningen kan de olika bedömningarna av arbetsförmåga skada medborgarnas förtroende för socialförsäkringen.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

## Rekommendationer

Riksrevisionen riktar utifrån iakttagelser i granskningen rekommendationer till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Rekommendationerna, och bakgrunden till dem, återfinns i rapportens slutkapitel.

Riksrevisionen rekommenderar **Försäkringskassan** att:

- säkerställa att myndigheten har information om arbetsgivarens insatser i god tid innan dag 180 i rehabiliteringskedjan – exempelvis genom att begära in plan för återgång i arbete
- i god tid informera de försäkrade om kommande avslagsbeslut på ansökan om sjukpenning.

Riksrevisionen rekommenderar **Försäkringskassan** och **Arbetsförmedlingen** att:

- se över mötesformen i samband med nekad sjukpenning för att säkerställa att de försäkrade som skriver in sig på Arbetsförmedlingen förstår konsekvenserna av att vara inskriven som arbetssökande med förhinder.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING



## 1 Inledning

### 1.1 Motiv till granskning

#### 1.1.1 Målet är att tillvarata individens arbetsförmåga

Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och ett effektivt stöd för att de försäkrade ska återfå arbetsförmågan och återgå i arbete. Frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. För att nå målet ska rätt ersättning ges till rätt person, och stöd ges för återgång i arbete genom samverkan med arbetsgivare, myndigheter och andra berörda aktörer.<sup>1</sup> Försäkringskassan har en central roll i att nå målet. Myndigheten bedömer rätten till ersättning och samordnar de insatser som behövs för rehabilitering, så att enskildas arbetsförmåga kan tas till vara.

År 2008 infördes rehabiliteringskedjan i syfte att öka aktiviteten i sjukskrivningsprocessen. Kedjan innefattar krav på individens omställningsförmåga, genom att bedömningsgrunden för rätten till ersättning ändras vid olika tidpunkter i sjukfallet.<sup>2</sup> Efter 180 dagar föreligger rätten till sjukpenning normalt endast om den försäkrade inte kan utföra något arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.<sup>3</sup> Syftet med prövningen mot normalt förekommande arbete är att den som inte har arbetsförmåga i sitt ordinarie arbete ska byta arbete eller gå in i så kallad omställning hos Arbetsförmedlingen, så att arbetsförmågan kan tas till vara.

Svårigheterna att bedöma arbetsförmågan, speciellt mot normalt förekommande arbete, är inte okända. I januari 2020 presenterades ett andra delbetänkande i en utredning vars uppdrag bland annat är att se över regelverket för prövning av arbetsförmåga vid dag 180.<sup>4</sup> Utredaren föreslog bland annat att det ska bli lättare att skjuta på bedömningen mot normalt förekommande arbete, och att Försäkringskassan ska göra bedömningen mot *angivet* normalt förekommande arbete. Utredaren ska presentera sitt slutbetänkande 30 april 2020.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 10 avsnitt 3.3, bet. 2019/20:SFU1, rskr. 2019/20:125.

<sup>2</sup> Prop. 2007/08:136.

<sup>3</sup> Se 27 kap. 46–48 §§ socialförsäkringsbalken, SFB. Under de första 90 dagarna bedöms rätten till sjukpenning mot ordinarie arbete. Efter 90 dagar vidgas bedömningen till andra arbeten hos arbetsgivaren och efter 180 dagar bedöms arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete. Försäkringskassan kan också bedöma arbetsförmågan i förhållande till arbete hos arbetsgivaren mellan dag 180 och 365 om det föreligger *särskilda skäl* – om sannolikheten är stor att den försäkrade kommer att kunna återgå till ett arbete hos sin arbetsgivare före dag 366. Arbetsförmågan för arbetslösa bedöms mot normalt förekommande arbete från dag 1.

<sup>4</sup> Kommittédirektiv, *En trygg sjukförsäkring med människan i centrum*, dir. 2018:26.

<sup>5</sup> SOU 2020:6.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

För att stärka individens möjlighet till rehabilitering i ordinarie anställning har arbetsgivarens rehabiliteringsansvar förtydligats genom reformen för förstärkt rehabilitering för återgång i arbete.<sup>6</sup> Sedan den första juli 2018 har arbetsgivare en skyldighet att upprätta plan för återgång i arbete för anställda som varit frånvarande på grund av sjukdom i 30 dagar, om det kan antas att arbetsförmågan kommer att vara nedsatt i 60 dagar eller längre.<sup>7</sup> Planerna kan även bidra till att förbättra Försäkringskassans beslutsunderlag och bidra till myndighetens bedömning av samordningsbehov.<sup>8</sup>

### 1.1.2 Fler i behov av omställning

Försäkringskassans grunduppdrag har inte förändrats under 2010-talet. Fokus i regeringens styrning av myndigheten har dock varierat, vilket har fått genomslag i Försäkringskassans handläggning av sjukpenningärenden. När allmänhetens förtroende för Försäkringskassan var i fokus (2012–2015) tillämpades försäkringen mer generöst, medan tillämpningen är mer restriktiv sedan 2016, då styrningen har fokuserat rättssäkerhet som ett led i en långsiktig låg och stabil sjukfrånvaro.<sup>9</sup>

Antalet avslag på ansökan om sjukpenning har ökat kraftigt, framför allt i samband med bedömningar mot normalt förekommande arbete.<sup>10</sup> År 2014 var andelen avslag i pågående sjukfall 1,2 procent och 2019 var andelen 7,1 procent. Detta innebär en ökning från cirka 6 000 till 36 000 avslagsbeslut årligen.<sup>11</sup> Alla som nekas sjukpenning är inte i behov av omställning. Enligt Försäkringskassan försörjer sig 70 procent av dem som får avslag på sjukpenning mellan dag 180 och 365 i rehabiliteringskedjan huvudsakligen via arbete ett år efter avslagsbeslut. En majoritet av dessa återgår till arbete hos ordinarie arbetsgivare.<sup>12</sup>

För att nå regeringens mål om en välfungerande sjukskrivningsprocess, och för att tillvarata individens arbetsförmåga, är det viktigt att samverkan mellan Försäkringskassan, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen fungerar. Såväl Försäkringskassan som Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), har konstaterat att Försäkringskassans arbete med samordning har varit nedprioriterat.<sup>13</sup> Under senare år har dock samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan varit en prioriterad fråga för regeringen, inte minst sedan 2018 då regeringen

<sup>6</sup> Ds 2017:9, *Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete*.

<sup>7</sup> 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

<sup>8</sup> Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag Förstärkt arbete med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen*, 2018.

<sup>9</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan*, 2018.

<sup>10</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, *Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning*, 2018.

<sup>11</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2017, 2018, 2019*.

<sup>12</sup> Försäkringskassan, *Vad händer efter avslutad sjukpenning?* 2018. Siffrorna avser år 2013.

<sup>13</sup> Försäkringskassan, *Arbetsgivarsamverkan – Rotorsaksanalys enligt PCSA, 2017-01-24* och Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan*, 2018.

sjösatte en utredning som ett led i att främja samverkan mellan aktörerna i sjukskrivningsprocessen.<sup>14</sup>

I avslagsärenden är Försäkringskassans kommunikation med försäkrade, deras arbetsgivare och Arbetsförmedlingen av stor betydelse, då det finns en diskrepans mellan Försäkringskassans och den försäkrades syn på de hälsomässiga förutsättningarna för arbete. Det är i dessa ärenden viktigt att den försäkrade får stöd i återgången till arbete eller omställning.

Om samverkan och återgång i arbete inte fungerar effektivt kan det minska medborgarnas förtroende för socialförsäkringen. Brister kan också få negativa ekonomiska konsekvenser för såväl individ som samhälle.

## 1.2 Revisionsfråga

Mot bakgrund av reformen om förstärkt rehabilitering för återgång i arbete och ökningen av antalet personer i behov av omställning granskar Riksrevisionen processen för återgång i arbete, med fokus på sjukskrivna som nekas sjukpenning i pågående sjukfall. Riksrevisionen granskar Försäkringskassans informationsinsatser, Försäkringskassans samverkan med Arbetsförmedlingen respektive arbetsgivare samt ett urval av statliga arbetsgivares rehabiliteringsarbete. Granskningens övergripande revisionsfråga är:

- Fungerar processen för återgång i arbete vid nekad sjukpenning effektivt?

Som ett led i att besvara revisionsfrågan granskas fyra delfrågor:

1. Har de granskade statliga arbetsgivarna upprättat plan för återgång i arbete och dokumenterat rehabiliteringsinsatser för sina anställda?
2. Har Försäkringskassan information om de insatser arbetsgivare genomför i de granskade sjukpenningärendena?
3. Är Försäkringskassans information till de försäkrade ändamålsenlig vid nekad sjukpenning i pågående sjukfall?
4. Fungerar övergångsprocessen från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen vid nekad sjukpenning i pågående sjukfall effektivt?

### 1.2.1 Granskningsobjekt

Granskningen omfattar rehabiliteringsarbetet vid ett urval av statliga arbetsgivare: Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Kriminalvården och Skatteverket. Försäkringskassan granskas dessutom utifrån sina ansvarsområden avseende sjukförsäkring, samverkan med arbetsgivare och övergången till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen granskas å sin sida avseende

<sup>14</sup> Kommittédirektiv. Nationella samordnare för en välfungerande sjukskrivningsprocess, dir. 2018:27.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

övergången från Försäkringskassan. Dessa två myndigheter granskas således ur två olika perspektiv, dels som arbetsgivare, dels utifrån sina uppdrag.

### 1.2.2 Avgränsning

Försäkringskassans samverkan med hälso- och sjukvården omfattas inte av granskningen. Riksrevisionen granskar inte heller rehabiliteringsinsatserna *per se*, utan arbetsgivarens anpassningar av arbetssituationen. Avseende arbetsgivarnas insatser gör Riksrevisionen inte någon bedömning av huruvida insatser är lämpliga i de aktuella rehabiliteringsärendena, då det skulle kräva en detaljkänedom om de enskilda ärendena som vi inte har tillgång till.<sup>15</sup> Riksrevisionen granskar inte heller kvaliteten i upprättade planer för återgång i arbete, då ISF har ett pågående regeringsuppdrag att utvärdera reformen om förstärkt rehabilitering för återgång i arbete.<sup>16</sup>

Arbetsförmedlingens ansvar granskas utifrån myndighetens roll vid övergången från Försäkringskassan. Det som därefter sker i de aktuella ärendena sker inom ramen för Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet och omfattas inte av granskningen.

## 1.3 Bedömningsgrund

### 1.3.1 Arbetsgivarens rehabiliteringsinsatser

Arbetsgivare ska, enligt 30 kap. 6 a § socialförsäkringsbalken (SFB), svara för att vidta de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering, såsom anpassningar av arbetsuppgifter. Arbetsgivare ska också lämna de upplysningar till Försäkringskassan som behövs för att den försäkrades behov av rehabilitering snarast ska kunna klarläggas.

Sedan den 1 juli 2018 har arbetsgivare en skyldighet att upprätta plan för återgång i arbete för de arbetstagare som har varit frånvarande på grund av arbetsoförmåga under 30 dagar, om de antas vara frånvarande 60 dagar eller längre.<sup>17</sup> Planen ska i den utsträckning det är möjligt upprättas i samråd med arbetstagaren. I de fall arbetsgivaren är osäker på hur länge sjukfallet kommer att pågå ska planen upprättas. Om arbetstagaren förväntas vara tillbaka i arbete inom 60 dagar bör detta dokumenteras.<sup>18</sup> Om det har antagits att arbetstagaren ska återgå i arbete inom 60 dagar och detta senare visar sig vara felaktigt, ska arbetsgivaren omgående upprätta en plan. Plan för återgång behöver emellertid inte upprättas

<sup>15</sup> Arbetsmiljöverket omfattas inte av granskningen, då det är sällsynt att Försäkringskassan kontaktar Arbetsmiljöverket för sanktioner i sjukpenningärenden.

<sup>16</sup> Regeringsbeslut S2019/03299/SF.

<sup>17</sup> 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken. Bestämmelserna gäller även de som den 30 juni 2018 hade nedsatt arbetsförmåga med minst 60 dagar räknat från dagen då arbetsförmågan blev nedsatt, se lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2017:1306).

<sup>18</sup> Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 10 avsnitt 3.8.4, bet. 2017/18:Sfu 1, rskr. 2017/18:124.

om det med hänsyn till arbetstagarens hälsotillstånd klart framgår att hen inte kan återgå i arbete. Planen ska dock upprättas om hälsotillståndet förbättras. Arbetsgivaren ska också fortlöpande uppdatera planen och se till att den följs.<sup>19</sup> Det finns inget krav på att planen ska skickas till Försäkringskassan, men Försäkringskassan kan begära in den om det behövs för handläggningen av ärendet. Plan för återgång är främst ett stöd för rehabiliteringsarbetet på arbetsplatsplatsen och ska underlätta tidig återgång i arbete.

Riksrevisionen granskar om plan för återgång har upprättats i samtliga granskade sjukfall (alla har pågått längre än 60 dagar), alternativt om det klart framgår att den försäkrade inte kan återgå till arbete med hänsyn till hälsotillstånd.<sup>20</sup> I det senare fallet bör arbetsgivaren ha dokumenterat ställningstagande om att inte upprätta plan. Slutligen granskas om arbetsgivarna erbjuder anpassning av arbete och arbetstider, tillfälliga arbetsuppgifter samt försök till omplacering.<sup>21</sup>

### 1.3.2 Försäkringskassans samverkan med arbetsgivare

Försäkringskassan samordnar de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten. I uppdraget ingår att samverka med den försäkrades arbetsgivare, om den försäkrade medger det, och att se till att rehabiliteringsåtgärder påbörjas så snart det är möjligt med hänsyn till medicinska och andra skäl.<sup>22</sup>

Samverkan, rehabilitering och omställning är av särskild betydelse i sjukfall där den försäkrade nekas rätten till sjukpenning. En viktig del i samverkan är att myndigheten har information om de insatser arbetsgivare genomför i ärendena. Denna information kan även vara av värde för Försäkringskassans fortsatta utredning.

Riksrevisionen granskar om Försäkringskassan har information om de insatser arbetsgivare genomför i de granskade sjukpenningärendena.

### 1.3.3 Försäkringskassans information vid nekad sjukpenning

Vid nekad sjukpenning skiljer sig den försäkrades och Försäkringskassans bedömning av arbetsförmåga åt. Det är i dessa ärenden särskilt viktigt att Försäkringskassan i ett tidigt skede ger tydlig information till den försäkrade.

<sup>19</sup> 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

<sup>20</sup> Utgångspunkten är att planer ska upprättas av arbetsgivaren, även i de fall medarbetaren inte medverkar. I de fall medarbetaren inte medverkar upprättar arbetsgivaren planen på egen hand.

<sup>21</sup> 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken. Se även arbetsmiljölagen (1977:1160), där det finns ytterligare bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter avseende arbetsanpassning och rehabilitering. 13 kap. 2 a § arbetsmiljölagen föreskrivs att arbetsgivaren ska se till att det i verksamheten finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som vilar på arbetsgivaren enligt arbetsmiljölagen och 30 kap. socialförsäkringsbalken.

<sup>22</sup> Se 30 kap. 8–11 §§ socialförsäkringsbalken.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

Enligt grunderna för god förvaltning måste beslut och kommunikering vara tydliga och lätta att förstå. Språket ska vara vårdat, enkelt och begripligt.<sup>23</sup> Vidare får ett ärende om sjukpenning, enligt bestämmelser i socialförsäkringsbalken, inte avgöras till den försäkrades nackdel utan att den försäkrade har fått tillfälle att yttra sig över det.<sup>24</sup>

Det är viktigt att Försäkringskassan i god tid informerar de försäkrade om avslag på ansökan om sjukpenning. Bristande information kan få konsekvenser för de försäkrades ekonomi, men också för utgifterna för sjukförsäkringen i och med så kallade interimistiska beslut.<sup>25</sup> Ett interimistiskt beslut är ett beslut som gäller tillfälligt, fram till dess att ett slutligt beslut fattas. Riksrevisionen utgår här från att statlig verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning.<sup>26</sup> Som ett led i detta granskar vi omfattning av interimistiska beslut i avslagsärenden. Om antalet dagar med interimistiska beslut minskar, tidigareläggs också processen för individens återgång i arbete. Vi granskar även förekomsten av interimistiska beslut i ärenden där Försäkringskassans bedömning ändras vid dag 180. Utgångspunkten är att Försäkringskassan ska undvika interimistiska beslut med stöd av 112 kap. 2 a § SFB i dessa ärenden.<sup>27</sup> Riksrevisionen har inte gjort en materiell prövning av enskilda interimistiska beslut.

Utgångspunkten är vidare att omställningsmöte ska erbjudas till arbetslösa och anställda som inte bedöms kunna gå tillbaka till arbete hos sin arbetsgivare. Mötet ska erbjudas av Försäkringskassan och infalla innan beslut om avslag fattas.<sup>28</sup> Inför ett omställningsmöte ska Försäkringskassan också informera de försäkrade om att de kan förlora sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI), om de inte anmäler sig hos Arbetsförmedlingen och aktivt söker arbete.<sup>29</sup>

Riksrevisionens granskning avseende Försäkringskassans information till de försäkrade kan brytas ned i tre punkter:

- Informerar Försäkringskassan om avslagsbeslut tydligt och i god tid inför ikraftträdandet av beslutet?
- Erbjuder Försäkringskassan omställningsmöte med Arbetsförmedlingen?

<sup>23</sup> 25 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900) samt 11 § språklagen (2009:600).

<sup>24</sup> 110 kap. 13 a § socialförsäkringsbalken. Enligt andra stycket i bestämmelsen får dock ett ärende avgöras utan att den försäkrade underrättas om det kommande beslutet, om det är uppenbart att hen inte kan komma in med uppgifter som kan påverka beslutet.

<sup>25</sup> Interimistiska beslut regleras i 112 kap. 2–2 a §§ och innebär att sjukpenning utbetalas under handläggningstiden. Även om den försäkrade sedermera under utredningen av rätten till ersättning visar sig inte ha rätt till ersättning, blir inte den försäkrade återbetalningsskyldig, se 108 kap. 10 § första stycket socialförsäkringsbalken. Se vidare avsnitt 3.5.1.

<sup>26</sup> 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>27</sup> Se vidare i avsnitt 6.2.

<sup>28</sup> Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1, version 8*, 2018.

<sup>29</sup> *Ibid.*

- Informerar Försäkringskassan om inskrivning på Arbetsförmedlingen och skydd av SGI vid avslagsbeslut, då myndigheten bedömer att den försäkrade har arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete?

#### 1.3.4 Övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen

När det gäller övergången mellan myndigheterna utgår vi dels från förvaltningslagens allmänna krav på samverkan mellan myndigheter, dels från myndighetsförordningen som gör gällande att myndighetsledningen ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt och att samarbete ska ske med andra myndigheter.<sup>30</sup>

Samverkan granskas här i form av effektivitet i övergångsprocessen mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Myndigheterna har i uppdrag att se till att övergången fungerar för individen.<sup>31</sup> Det är också väsentligt att den ekonomiska tryggheten säkras under omställningsprocessen. Här är skyddet av SGI avgörande.

Vid övergången mellan myndigheterna ska omställningsmöten genomföras. Myndigheterna ska också gemensamt identifiera behovet av insatser och informera individen om vad de inom sina ansvarsområden, och tillsammans, kan bidra med i form av insatser och stöd.<sup>32</sup>

Riksrevisionen granskar om omställningsmöten har genomförts med dem som skriver in sig på Arbetsförmedlingen efter att ha nekats sjukpenning. Vi granskar också om de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen befinner sig i en sökandekategori som skyddar deras SGI samt om Arbetsförmedlingen informerar de sökande i de fall skyddet uteblir.

Slutligen studeras om de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen har registrerats med en kod för funktionsnedsättning enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd.<sup>33</sup> Detta görs för att granska om det förekommer att personer som bedöms ha arbetsförmåga av Försäkringskassan, samtidigt bedöms ha nedsatt arbetsförmåga av Arbetsförmedlingen. Om den försäkrade får avslag på ansökan om sjukpenning med motivering att hen har arbetsförmåga, samtidigt som Arbetsförmedlingen bedömer att hen har en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga, bedömer Riksrevisionen att det riskerar att försämra förståelsen för respektive myndighetsbeslut.

<sup>30</sup> 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>31</sup> Regeringsbeslut A2019/00875/A och regeringsbeslut S2019/02116/SF. Se även *Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum*, promemoria, 2018-01-23.

<sup>32</sup> Regeringsbeslut A2019/00875/A och regeringsbeslut S2019/02116/SF.

<sup>33</sup> Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 24/2011*, 2019.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

Riksrevisionen granskar övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen i tre avseenden:

- Genomförs omställningsmöte i de granskade avslagsärendena?
- Informeras de som skriver in sig på Arbetsförmedlingen som arbetssökande med förhinder om ekonomiska konsekvenser?
- Har myndigheterna samsyn avseende individens arbetsförmåga?

## 1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med hjälp av aktgranskning och intervjuer. Riksrevisionen har också tagit del av lagar, förordningar, regleringsbrev samt en rad styrdokument, såsom Försäkringskassans vägledningar och andra interna dokument. Vi har även läst de granskade arbetsgivarnas riktlinjer avseende rehabiliteringsarbetet. Riksrevisionen har gått igenom ett antal utredningar, forskningsrapporter och annan litteratur inom området.

### 1.4.1 Genomförande och kvalitetssäkring

Granskningen har genomförts av projektledare Daniel Melén och projektmedarbetare Jana Fromm. En referensperson – Rafael Lindqvist, professor emeritus i sociologi – har varit knuten till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Regeringskansliet (Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet), Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Kriminalvården och Skatteverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

### 1.4.2 Aktgranskning

Granskningens huvudsakliga empiri utgörs av 556 sjukpenningakter: 83 procent av sjukpenningärendena har avslutats med ett beslut om avslag på ansökan om sjukpenning efter dag 90 i rehabiliteringskedjan. I förekommande fall har även tidigare sjukfall i samma rehabiliteringskedja granskats.<sup>34</sup>

Resterande 95 ärenden (17 procent) utgörs av sjukfall som har avslutats med att den försäkrade registrerats som arbetsför mellan dag 171 och 182 i rehabiliteringskedjan (beviljandeärenden). I resultatkapitlen anges vilka sjukfall som åsyftas. Se tabell 2 för en översikt av urval av ärenden i rapportens olika avsnitt.

<sup>34</sup> I det fall en försäkrad återgår till arbete efter 180 dagars sjukskrivning, men återvänder till sjukpenning inom 90 dagar, börjar det nya sjukfallet på dag 181 i rehabiliteringskedjan. I ett sådant ärende har vi granskat båda sjukfallen.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Samtliga försäkrade vars akter har studerats var vid sjukfallets början anställda inom centrala samhällsberedande funktioner, tillika stora arbetsgivare med relativt många sjukfall: Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Kriminalvården, Skatteverket, Malmö stad eller Stockholms stad. Med undantag av Försvarsmakten – som har låga sjukfall – ingår Sveriges största myndigheter sett till antal anställda i granskningen.

Samtliga granskade sjukpenningärenden avslutades mellan 1 oktober 2018 och 31 mars 2019. På detta sätt har vi granskat ärenden som omfattas av lagkravet för arbetsgivare att upprätta plan för återgång i arbete.<sup>35</sup> Aktgranskningen är en totalundersökning av sjukfall som stämmer in på urvalskriterierna ovan.<sup>36</sup> Vi har alltså inte gjort något urval bland sjukpenningärenden för anställda hos de nämnda arbetsgivarna, som avslutades antingen med avslag, eller av annan anledning (beviljandeärenden) mellan dag 171 och 182, under halvårsperioden.

*Urval av arbetsgivare baseras på storlek och uppdrag*

Antalet avslagsbeslut i pågående ärenden var vid genomförandet av granskningen drygt 32 000 årligen, därav cirka 16 000 för vår undersökningsperiod. Våra granskade 461 avslagsärenden utgör således knappt tre procent av de avslagsbeslut som fattades under perioden oktober 2018–mars 2019. Avsikten med urvalet av arbetsgivare är inte att generalisera hur landets arbetsgivare – eller ens myndigheter – arbetar med rehabilitering av sjukskrivna. Däremot kan vi uttala oss om flertalet av de största myndigheterna. Antalet granskade sjukpenningärenden visas i tabell 1.

<sup>35</sup> Bestämmelsen i 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken om att arbetsgivaren ska upprätta en plan för återgång i arbete trädde i kraft 1 juli 2018. Enligt övergångsbestämmelserna i lagen (2017:1306) om ändring i socialförsäkringsbalken omfattades även försäkrade vars arbetsförmåga den 30 juni 2018 hade varit nedsatt under minst 60 dagar, eller kunde antas komma att vara nedsatt under minst 60 dagar räknat från och med dagen då arbetsförmågan blev nedsatt. Planen för återgång i arbete skulle i dessa fall ha upprättats senast den 30 september 2018.

<sup>36</sup> Granskningen har ett bortfall på sju ärenden. Bortfallen avser ärenden som inte har stämt in på urvalskriterierna, exempelvis vad gäller arbetsgivare eller tidpunkt för avslagsbeslut.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

Tabell 1 Antal granskade sjukpenningakter, per arbetsgivare och avslutsanledning

Arbetsgivare	Avslagsärenden, antal ärenden	Beviljanden*, antal ärenden	Totalt
Arbetsförmedlingen	45	12	57
Försäkringskassan	20	6	26
Kriminalvården	24	4	28
Polismyndigheten	44	13	57
Skatteverket	18	4	22
Malmö stad	75	21	96
Stockholms stad	235	35	270
<b>Totalt</b>	<b>461</b>	<b>95</b>	<b>556</b>

\* Beviljandeärenden avser ärenden där den försäkrade själv avslutar ärendet, antingen genom en frisknämnan eller genom att inte skicka in en förnyad ansökan om sjukpenning. Försäkringskassan avslutar ärendet och registrerar den försäkrade som arbetsför.

Källa: Totalundersökning av granskade sjukpenningakter som avslutades med avslag eller beviljanden dag 171–182, 1 oktober 2018–31 mars 2019.<sup>37</sup>

Granskning utifrån tre typer av akter

Genom sjukpenningakterna från Försäkringskassan har vi fått tillgång till information om hur myndighetens beslut kommuniceras till de försäkrade. Akterna har också gett oss tillgång till läkarintyg, andra utredningar, journalförda kontakter med försäkrade, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen samt information om erbjudna och genomförda omställningsmöten.

Efter leverans av sjukpenningakter från Försäkringskassan begärde vi ut den försäkrades personakt (HR-akt) i det aktuella rehabiliteringsärendet från de statliga arbetsgivarna. Dessa akter innehöll främst plan för återgång i arbete och läkarintyg. Riksrevisionen har inte tillgång till motsvarande information från kommunerna. Däremot har vi status för de kommunanställda per 30 september 2019 (uppföljning av sjukfrånvaro med mera) på aggregerad nivå. Motsvarande information har erhållits från de statligt anställda, men i dessa ärenden på individnivå.<sup>38</sup> Dessutom har vi erhållit uppföljande data från Försäkringskassan med information om nya ansökningar om sjukpenning, sjukfallens längd och de försäkrades SGI, under perioden från det analyserade sjukfallet (sjukpenningakten) till årsskiftet 2019/2020.

<sup>37</sup> Notera att antalet ärenden som har avslutats av den försäkrade (beviljanden) är färre än antalet avslag, på grund av att avslagsärendena har pågått i 90 dagar eller längre, medan urvalskriteriet för beviljandeärendena är att de avslutas mellan dag 171 och 182 i rehabiliteringskedjan.

<sup>38</sup> Uppföljningen för de statligt anställda skedde, med undantag för Skatteverket, per den 31 augusti 2019. Orsaken till att den valda månaden varierar var en eftersläpningseffekt i vissa myndigheter. Då Skatteverket redan hade levererat data innan detta problem uppdagades avser deras siffror samma månad som de kommunala arbetsgivarna.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

I förekommande fall har även de försäkrades akter ut från Arbetsförmedlingen begärts ut (samtliga akter fem år tillbaka i tiden). Dessa akter innehåller information om datum för aktualisering, sökandekategori, eventuella insatser och förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Genom att läsa akter från Försäkringskassan, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen har vi i granskningen kunnat följa processen för återgång i arbete, från sjukfallets start till återgång i ordinarie arbete eller påbörjad omställning.

#### *Varför kommunala arbetsgivare?*

Till skillnad från myndigheter omfattas inte kommuner av Riksrevisionens granskningsmandat och utgör heller inte granskningsobjekt. De senare ska betraktas som studieobjekt, vars anställda är viktiga för analysen av sjukfrånvaro.

De valda kommunala arbetsgivarna har många sjukfall och avslagsärenden (se tabell 1) med stor inverkan på Försäkringskassans administration. Kommunala arbetsgivare inkluderar också vård- och omsorgsarbete med hög sjukskrivningsrisk.<sup>39</sup>

#### *Urval av akter i rapporten*

Nedan följer en översikt av de ärenden som förekommer i rapportens olika avsnitt. Riksrevisionen granskar de statliga, och inte de kommunala, arbetsgivarnas rehabiliteringsinsatser, varför kapitel fyra endast inkluderar ärenden från anställda i staten. I övriga delar av rapporten inkluderas ärenden med anställda i kommuner, men avgränsningar görs utifrån hur ärendet har avslutats hos Försäkringskassan (avslagsbeslut eller beviljande).

<sup>39</sup> Försäkringskassan, *Sjukfrånvaron på svensk arbetsmarknad*, 2018.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

**Tabell 2** Översikt av urval av ärenden i olika delar i rapporten

Kapitel	Avgränsning	Förklaring
Kapitel 3	Avslagsärenden, statliga och kommunala arbetsgivare	Ärenden där den försäkrade nekats sjukpenning i pågående sjukfall (oavsett bedömningsgrund). Avser sjukpenningakter från Försäkringskassan.
Kapitel 4	Samtliga sjukfall, statliga arbetsgivare	Samtliga granskade sjukfall hos statliga arbetsgivare, både beviljande- och avslagsärenden. Avser personakter från arbetsgivare.
Avsnitt 4.2.2	Avslagsärenden, psykiatrisk diagnos	Ärenden där den försäkrade nekats sjukpenning i pågående sjukfall med en psykiatrisk huvuddiagnos i det sista läkarintyget. Inkluderar endast statliga arbetsgivare. Avser personakter från arbetsgivare.
Avsnitt 4.3	Avslagsärenden	Ärenden där den försäkrade nekats sjukpenning i pågående sjukfall. Inkluderar endast statliga arbetsgivare. Avser personakter från arbetsgivare.
Kapitel 5	Samtliga sjukfall	Samtliga granskade sjukfall, både beviljande- och avslagsärenden. Inkluderar ärenden med både statliga och kommunala arbetsgivare. Avser sjukpenningakter från Försäkringskassan.
Kapitel 6	Avslagsärenden, statliga och kommunala arbetsgivare	Ärenden där den försäkrade nekats sjukpenning i pågående sjukfall (oavsett bedömningsgrund). Avser sjukpenningakter från Försäkringskassan.
Avsnitt 6.2.2, 6.3, 6.4	Avslagsärenden, med hänvisning till normalt förekommande arbete	Ärenden där den försäkrade nekats sjukpenning med motivering att den försäkrade har arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete. Inkluderar ärenden med både statliga och kommunala arbetsgivare. Avser sjukpenningakter från Försäkringskassan.
Kapitel 7	Avslagsärenden, inskrivna på Arbetsförmedlingen	Ärenden där den försäkrade skriver in sig på Arbetsförmedlingen. Inkluderar ärenden med både statliga och kommunala arbetsgivare. Avser akter från Arbetsförmedlingen.

### 1.4.3 Intervjuer

I början av granskningsarbetet intervjuades samverkanssamordnare respektive samverkansansvariga på Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Under granskningens gång har också handläggare och chefer intervjuats inom Regeringskansliet (Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet). Vidare har två gruppintervjuer med tre till fem försäkringsutredare genomförts vid olika kontor på Försäkringskassan. Urvalet av utredarna skedde utifrån kriteriet att de nyligen skulle ha medverkat i ett omställningsmöte med försäkrade och Arbetsförmedlingen. Slutligen har representanter från HR-avdelningarna vid de granskade myndigheterna intervjuats (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Kriminalvården och Skatteverket: se tabell 4 i bilaga 1).

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Syftet med intervjuerna inom Försäkringskassan har främst varit att få ökad förståelse för handläggningen av sjukpenning samt samverkan med Arbetsförmedlingen och arbetsgivare. Svaren är inte generaliserbara, men har underlättat tolkningen av resultat som framkommit i aktgranskningen. Intervjuerna med representanter från HR-avdelningarna har ökat förståelsen för hur arbetsgivarna arbetar med rehabilitering i praktiken.

#### 1.4.4 Disposition

I nästa kapitel beskriver vi de olika aktörernas ansvar för återgång i arbete. Därefter följer fem resultatkapitel. I kapitel 3 sker en uppföljning av de sjukskrivna från aktgranskningen, med fokus på om de som har nekats sjukpenning har återgått i arbete. Kapitlet utgör ett underlag till revisionsfrågan, om processen för återgång i arbete vid nekad sjukpenning fungerar effektivt.

Därefter besvaras granskningens fyra delfrågor. I kapitel 4 granskas om de statliga arbetsgivarna upprättat plan för återgång i arbete; i kapitel 5 granskas om Försäkringskassan har information om de insatser arbetsgivarna genomför; i kapitel 6 granskas Försäkringskassans information till de försäkrade vid nekad sjukpenning; och i kapitel 7 granskas övergångsprocessen från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen. Slutligen sammanfattas granskningens resultat och slutsatser i kapitel 8.

## 2 Processen för återgång i arbete

I följande kapitel beskriver vi hur processen för återgång i arbete är tänkt att fungera. Vi redogör för vilka aktörer som är inblandade och när deras ansvar tar vid respektive avslutas.

### 2.1 Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar och Försäkringskassans samordningsansvar

Arbetsgivaren har en lagstadgad skyldighet att upprätta plan för återgång i arbete för arbetstagare som varit frånvarande på grund av sjukdom i 30 dagar, om det kan antas att arbetsförmågan kommer att vara nedsatt i minst 60 dagar. Arbetsgivaren har också huvudansvaret för de rehabiliteringsinsatser som sker på arbetsplatsen.<sup>40</sup> Tillkomsten av reglerna om att upprätta plan för återgång har inte inneburit någon förändring i arbetsgivarens rehabiliteringsansvar eller hur långt det sträcker sig.<sup>41</sup>

Ett ärende hos Försäkringskassan startar när den anställda ansöker om sjukpenning, vilket sker dag 15 i sjukfallet. De första 14 dagarna betalar arbetsgivaren sjuklön. Försäkringskassan ska, tillsammans med den försäkrade, klarlägga behov av rehabilitering och se till att åtgärder vidtas. Om den försäkrade medger det ska myndigheten även samverka med arbetsgivare och Arbetsförmedlingen kring rehabiliteringen. Det är inte obligatoriskt för arbetsgivare att skicka upprättade planer för återgång i arbete till Försäkringskassan, men Försäkringskassan kan begära in dem. I de fall Försäkringskassan får tillgång till planerna ska eventuella insatser följas upp.<sup>42</sup>

Under den tid som individen har rätt till sjukpenning samordnar Försäkringskassan de insatser som behövs för rehabilitering. Vid beslut om avslag på ansökan om sjukpenning upphör Försäkringskassans ansvar för den försäkrade.

Vid nekad sjukpenning finns två huvudvägar att gå. Den försäkrade kan återgå till arbete hos sin arbetsgivare alternativt gå in i så kallad omställning. I det senare fallet är Försäkringskassan, tillsammans med Arbetsförmedlingen, ansvarig för övergångssituationen. Försäkringskassan har sedan april 2019 i uppdrag att öka antalet omställningsmöten för gruppen.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Se 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

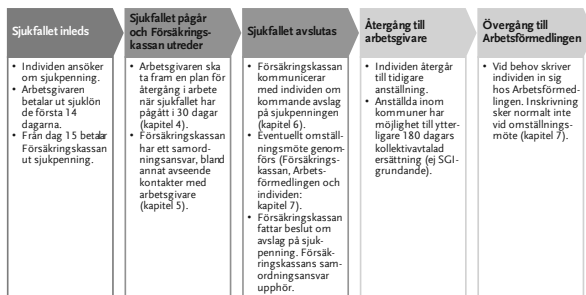
<sup>41</sup> Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljöns utformning, arbetsanpassning och rehabiliteringsverksamhet regleras i arbetsmiljölagen (1977:1160) och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS).

<sup>42</sup> Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1, version 8*, 2018.

<sup>43</sup> Regeringsbeslut S2019/02116/SF.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 1 De olika stegen i processen för återgång i arbete



## 2.2 Övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens arbete tar vid när individen skriver in sig som arbetssökande. Den arbetssökandes syfte med inskrivning på Arbetsförmedlingen kan vara dels att få hjälp i omställningsprocessen, dels att säkra den ekonomiska tryggheten. Det så kallade *nolltoleransuppdraget*, som finns i de två myndigheternas regleringsbrev, innebär att övergången mellan myndigheterna ska fungera för individen i varje enskilt ärende.<sup>44</sup>

Formerna för Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens samarbete skiljer sig mycket åt beroende på om en person har fortsatt rätt till ersättning från sjukförsäkringen eller inte. För den som nekas sjukpenning gäller samarbetet mellan myndigheterna enbart själva övergångssituationen – från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen.<sup>45</sup> Gruppen har därmed inte tillgång till de insatser som erbjuds dem som omfattas av sjukförsäkringen och det förstärkta samarbetet mellan myndigheterna. Försäkringskassans ansvar för den försäkrade slutar samma dag som avslagsbeslut fattas. Arbetsförmedlingen övertar ansvaret om och när den försäkrade väljer att skriva in sig som arbetssökande. De som skriver in sig har möjlighet att få tillgång till Arbetsförmedlingens insatser efter en individuell arbetsmarknadspolitisk prövning. Sådana insatser inkluderar arbetslivsinriktad rehabilitering.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Regeringsbeslut A2019/00875/A och regeringsbeslut S2019/02116/SF. Se även *Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum*, promemoria, 2018-01-23.

<sup>45</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjuka och för unga med aktivitetsersättning*, 2019.

<sup>46</sup> E-post från Arbetsförmedlingen 2020-03-19.

## 2.2.1 Övergång helst via omställningsmöte

Myndigheternas mål är att alla försäkrade som nekas sjukpenning, och därefter skriver in sig på Arbetsförmedlingen, ska gå via ett omställningsmöte. Syftet är att minimera risken att försäkrade ska hamna mellan stolarna och gå miste om betydelsefull information.<sup>47</sup> Regeringskansliet har bekräftat målet i intervjuer med Riksrevisionen.<sup>48</sup> Mötet ska genomföras innan Försäkringskassan fattar beslut om avslag (tidigare *överlämningsmöten* inträffade ofta efter avslag).<sup>49</sup> Enligt regleringsbrevet ingår det också i myndigheternas uppdrag att informera de försäkrade om vad "myndigheterna inom sina ansvarsområden och tillsammans kan bidra med i form av insatser och stöd".<sup>50</sup>

Initiativet till ett omställningsmöte kan endast komma från Försäkringskassan,<sup>51</sup> som har lokala rutiner för bokning och genomförande av omställningsmöten. På vissa kontor medverkar den försäkringsutredare som har fattat beslut i ärendet. På andra kontor har specifika försäkringsutredare hand om omställningsmöten. Dessa behöver inte ha haft någon kontakt med den försäkrade innan mötet.<sup>52</sup>

När ett omställningsmöte genomförs träffar den försäkrade en arbetsförmedlare tillsammans med en försäkringsutredare från Försäkringskassan. Mötet äger vanligtvis rum i Arbetsförmedlingens lokaler och leds av arbetsförmedlaren. Försäkringskassans främsta uppgift på mötet är att besvara frågor om sjukpenninggrundande inkomst, SGI.<sup>53</sup> Under mötet informerar arbetsförmedlaren om arbetssökande och vilken service som myndigheten kan ge den sökande – exempelvis om matchning, arbetsförmedlingen.se och digitala aktiviteter. Arbetsförmedlaren lämnar även information om generella villkor för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Om det finns samtycke från den försäkrade kan försäkringsutredaren lämna information – om exempelvis läkarintyg, funktionsnedsättning och arbetsförmåga – till Arbetsförmedlingen under mötet.<sup>54</sup> Eftersom den försäkrade normalt inte skriver in sig vid mötet ber vanligtvis arbetsförmedlaren den försäkrade att ta med eventuella handlingar till det planeringssamtal som sker i samband med inskrivning på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlaren kan även ta emot handlingarna och spara informationen

<sup>47</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet 2017*, 2018.

<sup>48</sup> Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2019-11-07.

<sup>49</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Åsiktsförklaring Förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2018*, 2018.

<sup>50</sup> Regeringsbeslut S2019/02116/SF, s. 5. och regeringsbeslut A2019/00875/A, s. 3.

<sup>51</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Checklista omställningsmöte*.

<sup>52</sup> Intervjuer med Försäkringskassan 2019-10-22 och 2019-11-04.

<sup>53</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Checklista omställningsmöte*.

<sup>54</sup> *Ibid.*





EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

i personens sökandedossier, om den arbetssökande har en sådan från tidigare inskrivning i myndigheten.<sup>55</sup>

I Arbetsförmedlingens akt registreras inte om den sökande har haft ett omställningsmöte, men det förekommer att arbetsförmedlaren noterar händelsen i efterhand om hen får kännedom om mötet. Omställningsmöten statistikförs enbart av Försäkringskassan.

---

<sup>55</sup> E-post från Arbetsförmedlingen, 2019-12-13.

### 3 Knappt hälften åter i ordinarie arbete och omfattning

Vi har i föregående kapitel presenterat hur processen för återgång i arbete är tänkt att fungera. Vi ska nu övergå till att redovisa en uppföljning av granskade sjukpenningärenden, där de försäkrade har nekats sjukpenning. Uppföljningen är gjord 6–12 månader efter avslagsbeslut.<sup>56</sup>

I kapitlet redovisar vi att knappt hälften av dem i våra granskade sjukpenningärenden är tillbaka i ordinarie anställning och omfattning 6–12 månader efter att ha nekats sjukpenning. En tredjedel är fortfarande frånvarande från arbete på hel- eller deltid på grund av sjukdom eller tjänstledighet. Resterande femtedel har inte längre kvar sin anställning. Dessa personers nuvarande sysselsättning har Riksrevisionen inte några uppgifter om.<sup>57</sup>

En annan uppföljning, genomförd med hjälp av data från Försäkringskassan, visar att 29 procent av dem som nekades sjukpenning har återvänt till sjukförsäkringen före årsskiftet 2019/2020. I genomsnitt har sjukpenning för dessa utbetalats under 101 dagar (median 79 dagar).

#### 3.1 Flertalet återgår till ordinarie arbete efter nekad sjukpenning

Antalet avslag på ansökan om sjukpenning har ökat kraftigt. Andelen avslag i pågående sjukfall har ökat från 1,2 procent (2014) till 7,1 procent (2019).<sup>58</sup> Riksrevisionen har tidigare redovisat att de som nekats sjukpenning har högre arbetsinkomst ett år efter avslagsbeslutet, jämfört med motsvarande grupp som beviljas sjukpenning.<sup>59</sup> Försäkringskassan har konstaterat att merparten (70 procent)<sup>60</sup> av dem som nekades sjukpenning år 2015 huvudsakligen försörjde

<sup>56</sup> För de kommunanställda har vi fått avidentifierad information om de anställda och har därmed inte kunnat koppla dessa till individuella sjukfall. För de statligt anställda har uppföljningen skett på individnivå. Eftersom sjukfallen avslutades mellan 1 oktober 2018 och 31 mars 2019 varierar längden på uppföljningsperioderna.

<sup>57</sup> Bland statligt anställda återgår en större andel till ordinarie arbete och omfattning bland dem vars uppföljningsperiod varar kortare än nio månader, jämfört med dem vars uppföljningsperiod varar längre. De med längre uppföljningsperiod är i större utsträckning helt eller delvis sjukfrånvarande vid uppföljningstillfället. Skillnaderna är dock inte statistiskt signifikanta. Motsvarande information finns inte för de kommunalt anställda, då vi inte har följt upp dessa på individnivå.

<sup>58</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2018, 2019* och Inspektionen för socialförsäkringen, *Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning*, 2018. Andelen avslag ökade mellan åren 2014 och 2017, minskade något för 2018 och ökade igen 2019.

<sup>59</sup> Riksrevisionen, *År sjukskrivning bra för hälsan?* 2016.

<sup>60</sup> Avser dem som får avslag på sjukpenning mellan dag 180 och 365 i rehabiliteringskedjan.

sig genom arbete ett år efter avslagsbeslut: 17 procent var inskrivna på Arbetsförmedlingen.<sup>61</sup>

Vi ser, i likhet med Försäkringskassans analys, att cirka två tredjedelar av de försäkrade vars sjukpenningakter vi har granskat (avgränsat till avslagsärenden) är åter i arbete hos ordinarie arbetsgivare vid uppföljningen i september 2019 (se figur 2).

### 3.2 Många återgår i lägre omfattning än innan sjukfallet

En majoritet av de försäkrade som ingår i urvalet är åter i arbete hos ordinarie arbetsgivare vid uppföljningen 6–12 månader efter avslagsbeslutet. Alla som är tillbaka arbetar emellertid inte i samma utsträckning som de gjorde innan sjukfallet. Knappt hälften av dem som har fått avslag arbetar i samma utsträckning. Det ser olika ut för statligt respektive kommunalt anställda (se figur 2): 41 procent av de statligt anställda är tillbaka i samma omfattning som innan sjukfallet, medan 50 procent av de kommunalt anställda är åter i motsvarande omfattning.<sup>62</sup>

Ungefär en fjärdedel av dem som har nekats sjukpenning har antingen avslutat sin anställning (21 procent) eller är helt tjänstlediga (5 procent).<sup>63</sup> Vi har inte haft möjlighet att följa upp i vilken utsträckning dessa arbetar. Vi vet inte heller orsaken till tjänstledigheten, som inte behöver vara kopplad till det tidigare sjukfallet utan kan vara relaterad till exempelvis föräldraledighet. Den senare gruppen kan även inkludera personer som är i omställning och är tjänstlediga för att prova en annan anställning. Vi kan inte uttala oss om i vilken utsträckning gruppens arbetsförmåga har tagits tillvara.

Vi kan dock konstatera att 33 procent (stat) respektive 25 procent (kommun) av dem som har nekats sjukpenning, inte arbetar i samma omfattning som före sjukfallet. 9 procent, inom båda grupperna, är helt sjukfrånvarande vid uppföljningen.

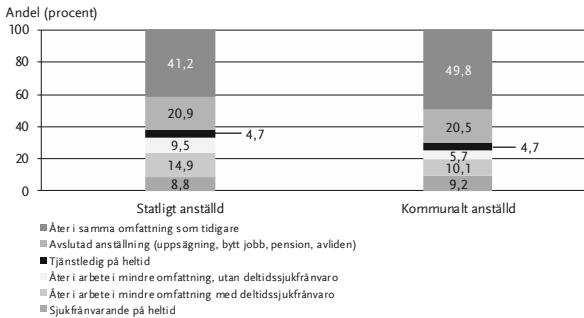
<sup>61</sup> Försäkringskassan, *Vad händer efter avslutad sjukpenning?* 2018.

<sup>62</sup> Bland de statligt anställda som själva avslutade sjukpenningärendet mellan dag 171 och dag 182 (beviljandearärenden) är en något större andel, 50 procent, åter i arbete i samma omfattning som tidigare. 13 procent av dessa är åter i arbete i mindre utsträckning med sjukfrånvaro och lika många är åter i arbete i mindre utsträckning utan sjukfrånvaro. 16 procent har avslutat anställningen och 8 procent är tjänstlediga på heltid. Vi har inte motsvarande uppgifter för kommunalt anställda.

<sup>63</sup> Reformering av Arbetsförmedlingen har sannolikt påverkat den relativt stora andelen som har avslutat sin anställning inom myndigheten (26 procent, motsvarande 15 personer). Vi har fått uppgifter från Arbetsförmedlingen om att ytterligare 7 personer från aktgranskningen, som har nekats sjukpenning, kommer att avsluta sina anställningar inom ett halvår efter den 30 augusti 2019. Av dessa personer var 3 åter i arbete i samma omfattning vid uppföljningens tidpunkt, övriga var sjukfrånvarande, tjänstlediga eller åter i minskad omfattning.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

Figur 2 Anställda som har fått avslag – uppföljning per den 30 augusti 2019



De som arbetar i lägre omfattning jämfört med innan sjukfallet, är vid uppföljningen antingen sjukskrivna eller tjänstlediga, alternativt kombinerar deltidarbete med både sjukfrånvaro och tjänstledighet: 15 procent av de statligt anställda, och 10 procent av de kommunalt anställda, är åter i arbete med deltidssjukfrånvaro vid uppföljningstillfället. 10 respektive 6 procent arbetar i mindre omfattning än innan sjukfallet, men utan sjukfrånvaro vid uppföljningstillfället.

Det är viktigt att konstatera att en majoritet av de försäkrade redan är delvis åter i arbete när de får sitt avslagsbeslut. Merparten av sjukfallen i granskningen inleds med en heltidssjukskrivning, men övergår under sjukfallets gång till en deltidssjukskrivning. Endast 25 procent ansöker om en heltidssjukskrivning i samband med det sista läkarintyget i sjukfallet (det läkarintyg som ligger till grund för avslagsbeslutet). Merparten av avslagen sker på ansökan om ¼ eller ½ sjukpenning. De flesta som nekas sjukskrivning är alltså åter i ordinarie eller anpassat arbete hos arbetsgivaren på deltid, men Försäkringskassan gör bedömningen att de skulle kunna arbeta heltid (oftast i ett annat arbete).<sup>64</sup>

Eftersom många avslag fattas på deltidansökningar om sjukpenning är det inte säkert att gruppen som är åter i arbete i mindre omfattning än före sjukfallet, arbetar mer än de gjorde vid tidpunkten för avslagsbeslutet. För de statligt

<sup>64</sup> I 77 procent av de granskade avslagsärendena får de försäkrade avslagsbeslut med hänvisning till att de har arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete. 23 procent nekas sjukpenning av andra anledningar, vilket innebär att Försäkringskassan gör bedömningen att de har arbetsförmåga i ordinarie eller anpassat arbete hos arbetsgivaren. En närmare granskning av de statligt anställda visar att de som har nekats sjukpenning i förhållande till ordinarie eller anpassat arbete i högre grad (61 procent) är åter i ordinarie omfattning, jämfört med dem som nekas i förhållande till normalt förekommande arbete (36 procent). Det bör dock noteras att denna analys grundar sig på få observationer (totalt 148 personer). Vi har inte motsvarande uppgifter för kommunalt anställda.

anställda som är åter i mindre omfattning än innan sjukfallet (n=48) har vi kunnat jämföra omfattningen på sista läkarintyget (den ansökan som avslås) med i vilken utsträckning de arbetar 6–12 månader efter avslagsbeslutet. Knappt 40 procent (18 av 48) har ökat sitt arbetsutbud jämfört med vid tidpunkten för avslagsbeslutet.<sup>65</sup> Knappt 20 procent (9 av 48) arbetar i mindre omfattning än vid tiden för avslagsbeslutet. Resterande (21 av 48) arbetar i samma omfattning vid uppföljningen som vid avslagsbeslutet.

Sammantaget är det något vanligare att kommunalt, än statligt, anställda är åter i ordinarie arbete och omfattning efter sjukskrivningen. Uppföljningen är gjord sex till tolv månader efter nekad sjukpenning. Kommunalt anställda har möjlighet att via AFA Försäkring (SAGS-KL) få en kollektivavtalad ersättning under 180 dagar i de fall de nekas sjukpenning med hänvisning till att de bedöms ha arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete. De som får ersättning från AFA är under tiden antingen registrerade som sjuka, eller har beviljats tjänstledighet för sjukdom av arbetsgivaren. Av rättspraxis framgår att ersättningen inte anses utgöra inkomst som ingår i den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). Inte heller anses tiden för när ersättningen utbetalas utgöra så kallad SGI-skyddad tid. Med andra ord riskerar en person som får ersättning från AFA att få sin SGI nollställd (0-klassad).<sup>66</sup>

Vi har inte haft möjlighet att följa upp hur vanligt det är med ersättning från AFA. Den frånvaro som är kopplad till ersättningen från AFA skulle heller inte i de flesta fall synas i uppföljningen som är gjord den 1 september, då 180-dagarsperioden med ersättning från AFA är passerad. Däremot kan de kommunalt anställda ha fått ersättning från AFA under första delen av 2019.

Utöver uppföljningen från arbetsgivarna har vi följt upp hur många som återvänder till sjukförsäkringen efter det granskade sjukfallet, fram till årsskiftet 2019/2020. Denna uppföljning – som omfattar 9–15 månader efter avslagsbeslut – visar att 29 procent av de försäkrade som nekades sjukpenning, åter har fått sjukpenning utbetald från Försäkringskassan vid ett eller flera tillfällen.<sup>67</sup> I genomsnitt betalades sjukpenning ut under 101 dagar (median 79 dagar) under uppföljningsperioden. Majoriteten (68 procent) av sjukpenningdagarna avser hel sjukpenning. En jämförelse med omfattningen på det läkarintyg som ligger till grund för det granskade avslagsbeslutet visar att många är sjukskrivna i högre omfattning vid uppföljningen än vid avslagsbeslutet. Information från

<sup>65</sup> En person som får avslagsbeslut på ½ ansökan om sjukpenning, arbetar vid tiden för avslaget redan 50 procent. Om hen vid uppföljningen arbetar mer än 50 procent har hen ökat sitt arbetsutbud.

<sup>66</sup> RÅ 2010 ref. 37.

<sup>67</sup> Uppföljningen avser perioden från avslutat sjukfall fram till 2019-12-31 och baseras på information från Försäkringskassan. Eftersom sjukfallen avslutades mellan 1 oktober 2018 och 31 mars 2019 varierar längden på uppföljningsperioderna. Se också Försäkringskassan, *Vad händer efter avslutad sjukpenning?* 2018. I rapporten redovisas att drygt en tredjedel som får avslag på ansökan om sjukpenning efter dag 180 är i ny sjukskrivning inom ett år.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

Försäkringskassan visar även att 17 personer av dem som nekades sjukpenning, har fått sin SGI fastställd till noll kronor under perioden.<sup>68</sup>

Vår uppföljning visar att många av dem som nekades sjukpenning är åter i arbete i lägre omfattning än innan sjukfallet, trots att Försäkringskassan har bedömt att dessa personer har hel arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete. Många föredrar att återgå till ordinarie arbete i lägre omfattning, framför att försöka ställa om till annat arbete. I det följande ska vi fördjupa oss i hur processen för återgång i arbete fungerar. I nästa kapitel undersöks arbetsgivares rehabiliteringsinsatser och upprättande av planer för återgång i arbete.

---

<sup>68</sup> SGI-utredningen är inte alltid kopplad till sjukförsäkringen, utan kan vara föranledd av annan förmån. Att SGI fastställs till noll kronor gäller fram till dess att en ny utredning görs, exempelvis vid förändrad inkomst. Hur länge personernas SGI-0 gäller varierar mellan 30 och 334 dagar (vi har undersökt återfall fram till 2019-12-31).

## 4 Plan för återgång i arbete upprättas i varierad utsträckning

Huvudfrågan för följande kapitel är granskningens första delfråga, om statliga arbetsgivare upprättar plan för återgång och genomför anpassningar efter de anställdas förutsättningar. Dessutom studeras om arbetsgivarna medverkar i rehabiliteringsprocessen. Vi granskar här statliga arbetsgivares insatser i samtliga ärenden (såväl avslags- som beviljandearenden: se tabell 2).

Utgångspunkten för kapitlet är att arbetsgivaren har en lagreglerad skyldighet att upprätta plan för återgång i samtliga granskade ärenden. Om arbetsgivaren anser att plan inte behövs bör ställningstagande dokumenteras. Arbetsgivaren ska genomföra anpassningar som ett led i rehabiliteringsarbetet och lämna de uppgifter som begärs in av Försäkringskassan.

I kapitlet konstateras att arbetsgivarna medverkar i rehabiliteringsprocessen tillsammans med Försäkringskassan och lämnar de upplysningar som myndigheten begär in.

Granskningen visar också att plan för återgång i arbete, eller motsvarande dokumentation, i genomsnitt saknas i vart tredje granskat sjukpenningärende. Det förekommer emellertid stora skillnader mellan arbetsgivarna. I de ärenden där planer helt saknas, eller upprättas senare än 30 dagar, saknas nästan alltid dokumentation om ställningstagande att skjuta på planen eller att inte upprätta den alls.

Vi finner slutligen att de granskade arbetsgivarna oftast genomför anpassningar som ett led i rehabilitering för sina anställda, i de ärenden där plan för återgång har upprättats. Avsaknaden av planer gör dock att mörkertalet – där vi inte kan bedöma om anpassningar har skett eller inte – är stort.

### 4.1 Arbetsgivarna samverkar med Försäkringskassan

Enligt socialförsäkringsbalken<sup>69</sup> ska arbetsgivaren lämna de upplysningar som Försäkringskassan behöver för att den försäkrades behov av rehabilitering snarast ska kunna klarläggas. Aktgranskningen visar att arbetsgivarna medverkar, och lämnar upplysningar om rehabilitering, i de fall Försäkringskassan begär informationen. Ur akterna framkommer också att det förekommer att arbetsgivarna kontakter Försäkringskassan avseende rehabilitering. Riksrevisionen finner inte något som talar för att de granskade arbetsgivarna inte medverkar i rehabiliteringsprocessen då Försäkringskassan begär det.

<sup>69</sup> 30 kap. 6 a § socialförsäkringsbalken.

#### 4.2 Plan för återgång saknas i vart tredje ärende

Sedan 1 juli 2018 ska arbetsgivare upprätta plan för återgång i arbete senast dag 30 i sjukperioden, om arbetsgivaren bedömer att sjukfallet kommer att vara 60 dagar eller längre. Det ställs inga särskilda formkrav på hur en plan för återgång ska se ut. En fullständig plan behöver inte upprättas i alla sjukfall som varar längre än 60 dagar. Försäkringskassan nämner tre undantag från huvudregeln att upprätta plan:<sup>70</sup>

- i de fall den försäkrade kan återgå helt i arbete utan några särskilda insatser
- om arbetstagarens hälsotillstånd innebär att återgång i arbete inte är möjligt, ens med rehabiliterande åtgärder – vid tveksamheter kring detta bör dock planen upprättas
- om arbetstagarens hälsotillstånd för tillfället innebär att hen inte kan delta i planeringen får planen vänta tills hälsotillståndet har förbättrats – i de fall förutsättningarna förändras under tiden för sjukfallet, ska planen upprättas (även om det sker efter 60 dagar).

I samtliga undantag bör ett ställningstagande om att inte upprätta en plan dokumenteras.<sup>71</sup> I Försäkringskassans mall för plan för återgång<sup>72</sup> finns en möjlighet att begränsa uppgifterna i planen till att dokumentera varför en plan inte behöver upprättas. Riksrevisionen noterar att det i socialförsäkringsbalken inte tydligt framgår att sådan dokumentation bör ske, däremot framkommer detta av förarbeten.<sup>73</sup> Av Försäkringskassans webbplats framgår också i vilka typfall arbetsgivaren inte behöver upprätta plan, och att ställningstagande då bör dokumenteras.<sup>74</sup> Statliga arbetsgivare kan även hitta motsvarande information på Arbetsgivarverkets webbplats.<sup>75</sup>

Riksrevisionens aktgranskning av personakterna från de statliga arbetsgivarna visar att det helt saknas plan för återgång – och således dokumenterad information om rehabiliteringsinsatser – i drygt en tredjedel (35 procent) av ärendena. I dessa ärenden saknas hela personakten, alternativt innehåller akten endast läkarintyg för sjukskrivningen och eventuellt någon begränsad anteckning som inte ökar förståelsen avseende rehabilitering.

<sup>70</sup> Jämför 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken och ds 2017:9. Se även Försäkringskassans webbplats – Försäkringskassan, "Plan för återgång", hämtad 2020-01-14.

<sup>71</sup> Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 10 avsnitt 3.8.4, bet. 2017/18:Sfu 1, rskr. 2017/18:124. Se även ds 2017:9.

<sup>72</sup> Se bilaga 2.

<sup>73</sup> Jämför 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken och prop. 2017/18:1 utgiftsområde 10 avsnitt 3.8.4, bet. 2017/18:Sfu 1, rskr. 2017/18:124. Se även ds 2017:9.

<sup>74</sup> Se Försäkringskassans webbplats – Försäkringskassan, "Plan för återgång", hämtad 2020-01-14. Även av ovan nämnda mall framgår att ställningstagande behöver dokumenteras (se bilaga 2, s. 5 (1)).

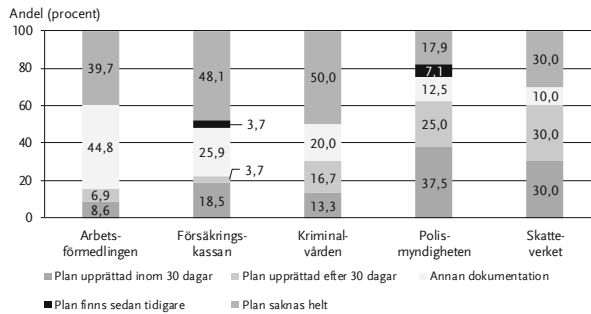
<sup>75</sup> Arbetsgivarverket, "Ny arbetsgivarform för plan för återgång i arbete", hämtad 2020-02-05.



#### 4.2.1 Arbetsgivarna dokumenterar i varierad utsträckning

Det har upprättats plan för återgång i 37 procent av de granskade sjukfallen, varav 14 procentenheter efter de lagstadgade 30 dagarna. Inget av ärendena där planen görs efter dag 30 innehåller dokumentation om skäl till att skjuta upp upprättandet av plan. Däremot innehåller 25 procent av ärendena annan typ av dokumentation som ger information avseende rehabiliteringen. Det senare kan röra sig om journalanteckningar, mejlkonversationer eller genomförda hälsosamtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. I ytterligare 3 procent av ärendena finns en plan för återgång sedan tidigare (från tidigare sjukfall eller från tiden innan det aktuella sjukfallet).

**Figur 3** Andel upprättade planer för återgång i arbete vid de granskade myndigheterna (n=191)<sup>76</sup>



I figur 3 finner vi att andelen upprättade planer varierar mellan myndigheterna. Polismyndigheten och Skatteverket arbetar i stor utsträckning med en färdig mall för plan för återgång i cirka 60 procent av ärendena (varav närmare hälften senare än 30 dagar). Dessutom finns annan typ av dokumentation om rehabilitering i ytterligare 13 procent av ärendena på Polismyndigheten och i 10 procent av ärendena på Skatteverket. Inom Polismyndigheten saknas plan och annan dokumentation om rehabilitering i 18 procent av ärendena. Inom Skatteverket är motsvarande andel 30 procent.

<sup>76</sup> Notera att antalet ärenden är relativt få per myndighet (se tabell 1), men att det är en totalundersökning sett till urvalskriterierna.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

Inom övriga myndigheter är det mindre vanligt att upprätta vad myndigheterna själva benämner plan för återgång i arbete (16 procent av ärendena inom Arbetsförmedlingen, 22 procent inom Försäkringskassan och 30 procent inom Kriminalvården).

Arbetsförmedlingen arbetar med digitala mallar och administrativa verktyg i rehabiliteringsprocessen. Inom verktyget finns bland annat rehabiliteringsplaner och mall för hälsosamtal.<sup>77</sup> Detta avspeglar sig i figur 3. Arbetsförmedlingen har annan typ av dokumentation – än plan för återgång – i 45 procent av ärendena. Sammantaget finns information om rehabiliteringsprocessen, om än i varierad omfattning, i 60 procent av Arbetsförmedlingens ärenden.

Annan typ av dokumentation i rehabiliteringsärendet förekommer i något mindre utsträckning inom Försäkringskassan (26 procent) och Kriminalvården (20 procent). Inom dessa myndigheter saknas plan och annan dokumentation i cirka hälften av ärendena.

Fyra av de fem intervjuade myndigheternas HR-representanter anger att det enligt deras riktlinjer ska upprättas en formaliserad plan för återgång i samtliga ärenden där det inte har dokumenterats att planen bedöms som obehövlig.<sup>78</sup> Skatteverket, Kriminalvården, Polismyndigheten och Försäkringskassan har tagit fram en egen mall som är baserad på de uppgifter som finns i den mall som Försäkringskassan har tagit fram i samråd med bland annat Arbetsgivarverket.<sup>79</sup> Fördelen med en tydlig mall är, enligt myndigheternas HR-representanter, att den innehåller förtryckt information om de frågor som ska utredas, såsom anpassningar av arbetsuppgifter. Av mallen framgår också om en fullständig plan inte behöver upprättas. Ett ställningstagande kan med enkelhet dokumenteras om plan inte bedöms vara aktuell enligt något av de tre undantagen.<sup>80</sup> Det är en möjlighet som dock sällan utnyttjas i praktiken, enligt vår aktgranskning.

HR-representanter vid Försäkringskassan, Kriminalvården och Skatteverket lyfter också fram att de upplever att lagkravet om att upprätta plan för återgång är till hjälp för rehabiliteringsarbetet. Kravet har – menar de – ökat tydligheten avseende vad som behöver göras, och när det bör ske. En tydlig dokumentation upplevs även underlätta när medarbetare byter chefer, eftersom dokumentationen förenklar informationsöverföringen inom myndigheten. Vidare möjliggör

<sup>77</sup> Intervju med representanter för Arbetsförmedlingens HR-avdelning, 2019-10-23.

<sup>78</sup> Försäkringskassan, *Riktlinjer vid ohälsa, sjukfrånvaro och rehabilitering*, 2017; Kriminalvården, *Kriminalvårdens riktlinjer för hållbar rehabilitering*, 2018; Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för arbetsanpassning och rehabilitering*, 2018; Skatteverket, *Rehabiliteringshandbok*, 2019.

<sup>79</sup> Se bilaga 2. Arbetsgivaren Försäkringskassan har härmed tagit fram en egen plan, baserad på myndigheten Försäkringskassans mall.

<sup>80</sup> Intervjuer med HR-representanter på Försäkringskassan 2019-10-28, Kriminalvården 2019-10-25 och Skatteverket 2019-10-24.

användandet av planer en likriktning i de personalansvariga chefernas rehabiliteringsarbete.<sup>81</sup>

Arbetsförmedlingen har valt att skapa digitala formulär med mallar för handlingsplan, rehabiliteringsplan, uppföljningssamtal och hälsosamtal. HR-representanter från Arbetsförmedlingen anger att det är av mindre vikt om dokumentationen sker i en formaliserad plan för återgång eller i annat dokument. Myndigheten har rekommenderat sina personalansvariga chefer att använda mallen för rehabiliteringssamtal vid plan för återgång. Denna mall är mindre detaljerad än Försäkringskassans mall för plan för återgång i arbete, men uppfyller lagkraven.<sup>82</sup> Försäkringskassans mall för plan för återgång används i ett fåtal ärenden (se figur 3).

#### 4.2.2 Högre andel planer upprättas vid psykiatrisk diagnos

Det finns undantag från huvudregeln att upprätta plan för återgång. I sådana ärenden bör motivet till att inte upprätta plan dokumenteras. Vi kan inte – utifrån vår aktgranskning – avgöra om de ärenden där en plan inte har upprättats är motiverade eller inte, eftersom det i nästan samtliga fall saknas ett dokumenterat ställningstagande om att inte upprätta plan.

För att närma oss frågan om planernas relevans har vi valt att studera avslagsärenden med psykiatrisk diagnos (som huvuddiagnos i det läkarintyg som ligger till grund för avslagsbeslutet) närmare. De psykiatriska diagnoserna utgör 60 procent av avslagsbesluten. Genom en avgränsning till dessa diagnoser kan vi uteluta flertalet allvarliga sjukdomar där anpassningar sällan är relevanta. Utfallet av granskningen visar också att sjukskrivna med psykiatriska diagnoser ofta får någon form av anpassning, varför avgränsningen bedömdes vara relevant.<sup>83</sup>

Samtliga myndigheter har i större utsträckning upprättat planer vid psykiatriska diagnoser än för andra diagnosgrupper. I genomsnitt saknas plan för återgång eller annan dokumentation i 23 procent av avslagsärendena med psykiatrisk diagnos (i jämförelse med 35 procent ovan).<sup>84</sup> Vidare är andelen upprättade planer inom 30 dagar fler vid avgränsningen (27 procent, att jämföra med 22 procent för ursprungsurvalet). Dessutom är andel ärenden med annan dokumentation större för denna grupp (33 procent, att jämföra med 25 procent).

<sup>81</sup> Intervjuer med HR-representanter på Försäkringskassan 2019-10-28, Kriminalvården 2019-10-25 och Skatteverket 2019-10-24.

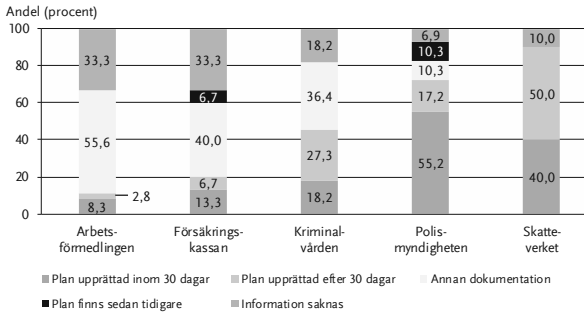
<sup>82</sup> Intervjuer med HR-representanter på Arbetsförmedlingen 2019-10-23 och e-post från Arbetsförmedlingen 2020-03-24.

<sup>83</sup> I ärenden där det har skett avslagsbeslut på ansökan om sjukpenning genomförs något fler planer för återgång i arbete än i beviljandearärenden, oavsett sjukskrivningsdiagnos.

<sup>84</sup> Vid ytterligare avgränsning, till avslag på ansökan om deltidssjukskrivning, förändras inte andelen genomförda planer nämnvärt.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

Figur 4 Andel upprättade planer för återgång i arbete vid de granskade myndigheterna, vid psykiatrisk diagnos och nekad sjukpenning (n=121)



Skatteverket saknar information i endast ett ärende, och Polismyndigheten och Kriminalvården i vardera två ärenden som avslutas med avslagsbeslut på ansökan om sjukpenning med psykiatrisk diagnos. Arbetsförmedlingen (tolv ärenden) och Försäkringskassan (fem ärenden) saknar information i större utsträckning.<sup>85</sup>

### 4.3 Brist på information om anpassningar

I planen för återgång i arbete är det centralt att arbetsgivaren anger vilka anpassningar som görs för att den anställda ska kunna återgå i arbete efter en tids sjukfrånvaro. Riksrevisionen har, utifrån dokumentationen, granskat om de statliga arbetsgivarna har genomfört anpassningar.

I sjukskrivningsärenden som avslutas med nekad sjukpenning är det, enligt vår bedömning, särskilt relevant att ställa krav på arbetsgivaren att genomföra någon form av anpassning för att underlätta återgång i arbete.<sup>86</sup> Anpassningar sker också – enligt arbetsgivarnas akter – i 95 procent av avslagsärendena där det finns en plan för återgång eller annan dokumentation om rehabilitering.<sup>87</sup> Vanligast förekommande insats är anpassning av arbetsuppgifter, inte sällan ackompanjerad av anpassade arbetstider. Nya – ej tillfälliga – arbetsuppgifter (ofta kallat

<sup>85</sup> Kriminalvårdens anställda har en lägre andel psykiatriska diagnoser (37 procent) jämfört med övriga myndigheter i granskningen (58–81 procent).

<sup>86</sup> I sjukfall som avslutas med nekad sjukpenning finns ett behov av anpassning utifrån den anställdas bedömning att inte anse sig ha hel arbetsförmåga.

<sup>87</sup> Vi har här även prövat att avgränsa till endast psykiatriska diagnoser. En sådan avgränsning påverkar inte resultatet. Vid avgränsning till avslagsbeslut på ansökan om sjukpenning på deltid är andelen ärenden med anpassningar något större, 96 procent.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

omplacering av Försäkringskassan)<sup>88</sup> förekommer med varierande frekvens mellan myndigheterna. De senare är vanligast inom Polismyndigheten.

Det saknas information om anpassningar i en tredjedel av sjukfallen. Sannolikt är andelen anpassningar lägre i de ärenden det saknas dokumentation, men detta är ingenting Riksrevisionen har granskat.

En större andel upprättade planer för återgång i arbete skulle ha givit ett tydligare svar på frågan om huruvida arbetsgivare genomför anpassningar för att underlätta återgång i arbete. I de fall det finns dokumentation sker anpassning, men mörkertalet är stort. Vi ska dröja kvar vid frågan om mörkertalet. I nästa kapitel undersöker vi huruvida Försäkringskassan har information om de anpassningar som genomförs av de sjukskrivnas arbetsgivare.

---

<sup>88</sup> Här åsyftas omplacering enligt betydelsen i 27 kap. 47 § socialförsäkringsbalken och inte arbetsgivarens omplaceringskyldighet enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) med hänvisning till saklig grund för uppsägning och exempelvis bristande arbetsförmåga på grund av sjukdom.

## 5 Plan för återgång kan fylla Försäkringskassans kunskapslucka

I föregående kapitel visade vi att arbetsgivare inte alltid dokumenterar rehabiliteringsinsatser och upprättar plan för återgång i arbete. Vi ska nu övergå till granskningens andra delfråga och undersöka om Försäkringskassan har information om arbetsgivarnas insatser.

I kapitlet konstaterar vi att Försäkringskassan har information om de insatser som sker hos arbetsgivare i tre av fyra ärenden. Bland ärendena som avslutas med avslagsbeslut är andelen fyra av fem ärenden. Ställt mot bedömningsgrunden att Försäkringskassan ska ha information om arbetsgivares insatser i sjukpenningärenden, finner vi här viss förbättringspotential.

Från den dag sjukpenningperioden avslutas, exempelvis via att Försäkringskassan fattar ett beslut om avslag på sjukpenning, har myndigheten inte längre något ansvar för den försäkrade. I kapitlet granskas därför endast perioden fram till sjukpenningperiodens slut.

### 5.1 Plan för återgång kan underlätta Försäkringskassans arbete

I Försäkringskassans uppdrag ingår att samverka med den försäkrades arbetsgivare och att se till att rehabiliteringsåtgärder påbörjas så snart det är möjligt.<sup>89</sup> Som ett led i Försäkringskassans samordning av de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten kan myndigheten begära in arbetsgivares planer för återgång i arbete. Planerna bör begäras in när sådana bedöms behövas för den fortsatta ärendehandläggningen.<sup>90</sup>

Försäkringskassan har i en intern analys från 2017 lyft fram att ökat fokus på försäkringsmässighet kan leda till att förutsättningarna för återgång i arbete inte utreds i tillräcklig utsträckning.<sup>91</sup> Sedan 2017 har regeringen ökat betoningen på samverkan med arbetsgivare i sin styrning av Försäkringskassan. Reglerna om att upprätta plan för återgång i arbete har också tillkommit.

<sup>89</sup> 30 kap. 8–11 §§ socialförsäkringsbalken och Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1, version 8*, 2018. Ds 2017:9, *Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete*.

<sup>91</sup> Försäkringskassan, *Arbetsgivarsamverkan – Rotorsaksanalys enligt PCSA*, 2017-01-24. Analysen är ett internt underlag och en del av ett större arbete inom Försäkringskassan. Se även SOU 2020:6 som finner att Försäkringskassan inte i tillräcklig utsträckning klarlägger de försäkrades behov av rehabilitering. Utredningen menar även att Försäkringskassan genomför få åtgärder för att underlätta de försäkrades återgång i arbete.

I våra intervjuer med försäkringsutredare framkommer en variation i synen på huruvida planerna för återgång i arbete är användbara underlag och underlättar Försäkringskassans arbete. En av försäkringsutredarna framför att planerna kan underlätta bedömningen av arbetsförmåga i förhållande till normalt förekommande arbete – med fokus på att tillämpa särskilda skäl – efter 180 dagars sjukskrivning.<sup>92</sup> En annan försäkringsutredare menar att inkomna planer skapar merarbete, då de ska följas upp av Försäkringskassan.<sup>93</sup>

## 5.2 Försäkringskassan saknar information om anpassningar i vart fjärde ärende

Genom sjukpenningakterna har vi kartlagt i hur stor del av samtliga ärenden (både avslags- och beviljandeärenden: se tabell 2) som Försäkringskassan har information om huruvida arbetsgivaren har genomfört anpassningar.<sup>94</sup> I hälften av akterna har Försäkringskassan dokumenterat genomförda insatser. Den vanligast anpassningen är – liksom framkom ur arbetsgivarnas dokumentation (se föregående kapitel) – anpassning av arbetsuppgifter, ofta tillsammans med anpassade arbetstider. I en fjärdedel av ärendena finns information om att det inte har genomförts någon anpassning. I resterande fjärdedel ärenden är det oklart om det har skett någon anpassning eller inte. I dessa ärenden har inte Försäkringskassan noterat någon information om anpassning och har inte heller något dokument från arbetsgivaren att luta sig emot.

Med andra ord saknar Försäkringskassan information om insatser i vart fjärde ärende (vart femte ärende vid avgränsning till nekad sjukpenning). I de ärenden där Försäkringskassan har information från arbetsgivaren har anpassningar genomförts i två tredjedelar av de granskade ärendena.

Försäkringskassan ska verka för att arbetsgivare vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering och bör därför informera sig om huruvida det sker anpassningar på arbetsplatsen. I brist på annan information i ärendet kan arbetsgivares plan för återgång komplettera Försäkringskassans underlag. I de granskade ärendena finns plan för återgång i knappt vart fjärde sjukfall.<sup>95</sup>

<sup>92</sup> Intervju med försäkringsutredare på Försäkringskassan, 2019-10-22.

<sup>93</sup> Intervju med försäkringsutredare på Försäkringskassan, 2019-11-04. Se även 30 kap. § 14 socialförsäkringsbalken.

<sup>94</sup> Vi har tagit del av information från Försäkringskassans telefonsamtal med sjukskrivna och arbetsgivare (via journalanteckningar), planer för återgång i arbete, rehabiliteringsutredningar samt avstämningsmöten mellan arbetsgivare, anställd och Försäkringskassan.

<sup>95</sup> Försäkringskassan har plan för återgång i 23 procent av de granskade ärendena. Andelen avser såväl den numera lagstadgade planen som en variant Försäkringskassan använde sig av innan juli 2018.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

I kapitlet har vi redovisat information från Försäkringskassans sjukpenningakter i såväl avslags- som beviljandearenden. I följande kapitel avgränsar vi till ärenden där den försäkrade nekas sjukpenning (i pågående sjukfall). I kapitel 6 undersöks vilken information Försäkringskassan ger den försäkrade i samband med avslagsbeslut.



## 6 Brister avseende omställningsmöte och tillfälliga beslut

I föregående två kapitel granskade vi arbetsgivares anpassningar och vilken kännedom Försäkringskassan har om dessa. Vi ska nu fördjupa oss i granskningens tredje delfråga, den information Försäkringskassan ger de försäkrade i samband med avslagsbeslut, med fokus på processen för återgång i arbete.

I denna del av granskningen är vår utgångspunkt att Försäkringskassan tydligt ska kommunicera avslagsbeslut i god tid inför ikraftträdandet av beslutet. Försäkringskassan ska också erbjuda ett omställningsmöte med Arbetsförmedlingen och informera om inskrivning på Arbetsförmedlingen och skydd av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) vid arbetslöshet.

Enligt sjukpenningakterna kommunicerar Försäkringskassan alltid de försäkrade inför ett avslagsbeslut. Kommunikeringstiden är dock inte alltid tillräckligt lång och informationen sänds inte alltid ut i så god tid att tillfälliga, interimistiska beslut undviks i den utsträckning som vore önskvärd. I en tredjedel av de granskade sjukpenningärendena utbetalas sjukpenning interimistiskt i mer än 60 dagar. Om Försäkringskassan informerar om kommande avslagsbeslut tidigare i sjukfallen kan antalet dagar med interimistiska beslut minska eller helt undvikas.

Försäkringskassan informerar nästan alltid de försäkrade om att de bör skriva in sig som aktivt arbetssökande vid Arbetsförmedlingen för att skydda sin SGI om de nekas sjukpenning med motivering att de bedöms ha arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete. Samtidigt finner vi indikationer på att inte alla försäkrade förstår informationen om hur deras SGI skyddas vid inskrivning på Arbetsförmedlingen. Vi finner slutligen att omställningsmöte endast erbjuds i tre fjärdedelar av de ärenden där sådana är aktuella. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Försäkringskassans information är god i vissa avseenden. Samtidigt ser vi förbättringsmöjligheter avseende erbjudande om omställningsmöten och interimistiska beslut, där informationen inte bedöms vara ändamålsenlig.

## 6.1 Otillräcklig kommunikeringstid i vart femte ärende

Ett ärende får inte avgöras till den försäkrades nackdel utan att hen har fått tillfälle att yttra sig.<sup>96</sup> Enligt Försäkringskassans vägledning ska den försäkrade informeras i så god tid som möjligt, om det finns risk för att rätten till ersättning kommer att ifrågasättas. Den försäkrade har i normalfallet rätt till en 14 dagar lång kommunikeringstid innan beslut fattas.<sup>97</sup> I kommuniseringsbrevet får den försäkrade ta del av beslutsunderlaget, vilket är detsamma som i det slutgiltiga beslutet om inga nya uppgifter inkommer under kommunikeringstiden. Beslut i ärendet ska fattas 4 arbetsdagar efter kommunikeringstidens slut. De 4 extradagarna är till för att eventuella synpunkter med säkerhet ska ha hunnit inkomma.<sup>98</sup>

Med utgångspunkt i Försäkringskassans sjukpenningakter har vi granskat om de försäkrade har kommunicerats inför beslut om nekad sjukpenning. Vi har dels noterat om kommunikering sker, dels mätt den tid som löper mellan dag för sista kommunikering och beslutsdatum. I de granskade avslagsärendena har kommunikering skett i samtliga fall. Däremot är inte alltid kommunikeringstiden 14 + 4 dagar lång. I 20 procent av ärendena är kommunikeringstiden kortare än 18 dagar (5 procent av ärendena har en kortare kommunikeringstid än 14 dagar), och därmed inte tillräckligt lång enligt Försäkringskassans vägledning.<sup>99</sup>

I samband med att vi granskade tidpunkter för kommunikering av beslut gjordes ytterligare ett fynd, nämligen att vissa ärenden har långa perioder med så kallade interimistiska beslut. Vi ska härnäst fördjupa oss i detta.

## 6.2 Långa perioder med interimistiska beslut – ett tecken på en ineffektiv process

Försäkringskassan har möjlighet att fatta tillfälliga beslut som gäller i avvaktan på det definitiva beslutet. Dessa så kallade interimistiska beslut syftar till att undvika att den försäkrade går miste om sin inkomst under tiden Försäkringskassan utreder rätten till ersättning. Utgångspunkten för de interimistiska besluten är att den som har haft sjukpenning under en tid, och inkommer med ett nytt läkarintyg om fortsatt nedsatt arbetsförmåga, i normalfallet inte ska behöva vara oviss om sin försörjning under tiden som Försäkringskassan handlägger det nya anspråket.<sup>100</sup>

Försäkringskassan får besluta i fråga om ersättning om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, om det är sannolikt att

<sup>96</sup> Se 110 kap. 13 a § socialförsäkringsbalken.

<sup>97</sup> Försäkringskassan, *Vägledning 2004:7, version 13*, 2019.

<sup>98</sup> Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1, version 8*, 2018.

<sup>99</sup> I ett fåtal av dessa ärenden har den försäkrade har bett om att få avslagsbeslut så snart som möjligt.

<sup>100</sup> Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1, version 8*, 2018.

sådan rätt föreligger och det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättningen.<sup>101</sup> I avslagsärenden är det tveksamt om det är sannolikt att sådan rätt till ersättning föreligger.

Försäkringskassan får trots 112 kap. 2 § socialförsäkringsbalken besluta om sådan ersättning om den försäkrade begär sjukpenning i anslutning till en sjukperiod som har pågått i minst 15 dagar, om sjukpenning har lämnats tidigare i sjukperioden och det saknas skäl som talar emot det.<sup>102</sup> I budgetpropositionen för 2018 presenterar regeringen följande skäl som talar emot att lämna sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut:

1. om den försäkrade i förväg har informerats om den bedömning som Försäkringskassan avser göra när en ny bedömningsgrund ska tillämpas i rehabiliteringskedjan (*här* särskilt inför bedömning mot normalt förekommande arbete)
2. och om den försäkrade har givits möjlighet att yttra sig över denna och det underlag som bedömningen gjorts utifrån
3. och om inga nya omständigheter har tillkommit (under kommuniceringstiden).<sup>103</sup>

Andra skäl som kan tala emot att utbetala sjukpenning i avvaktan på att ett slutligt beslut fattas är att den försäkrade själv fördröjer processen eller ansöker om sjukpenning i anslutning till en sjukperiod som har avslutats genom avslagsbeslut.<sup>104</sup>

I de ärenden vi har granskat – vilka har pågått i minst 15 dagar och avser avslag vid fortsättningsansökan – kan interimistiska beslut vara motiverade, om det saknas skäl som talar emot det. Däremot de ärenden där den försäkrade står inför en ny bedömning vid exempelvis 180 dagars sjukskrivning utgör undantag. I dessa ärenden bör interimistiska beslut undvikas.

### 6.2.1 Långa perioder med interimistiska beslut ökar sjuksjuktalet

En femtedel (19 procent) av de granskade avslagsärendena har inte fått något interimistiskt beslut. Lika många får ett interimistiskt beslut som innebär maximalt 30 dagars utbetalning. I ytterligare 29 procent av de granskade ärendena har ett interimistiskt beslut fattats för 31 till 60 dagars utbetalning. Slutligen har 17 procent av ärendena ett interimistiskt beslut som varar 61–90 dagar och lika många har ett sådant beslut som varar längre än 90 dagar. Av de ärenden som får ett interimistiskt beslut är medeltalet 67 (median 53) dagar.

<sup>101</sup> 112 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

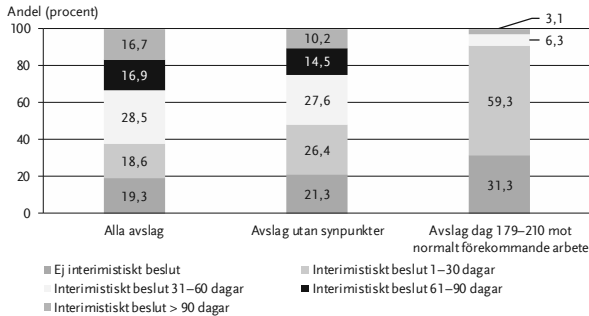
<sup>102</sup> 112 kap. 2 a § socialförsäkringsbalken.

<sup>103</sup> Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 10 avsnitt 3.7.4, bet. 2017/18:Sfu 1, rskr. 2017/18:124.

<sup>104</sup> Ibid.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

**Figur 5** Andel interimistiska beslut för 1) samtliga avslag, 2) avslag utan inkomna synpunkter och 3) avslag i förhållande till ny bedömningsgrund (normalt förekommande arbete)



Riksrevisionen bedömer inte huruvida det är korrekt att fatta interimistiska beslut i 80 procent av de granskade avslagsärendena. Det vi i stället vill lyfta fram är de interimistiska besluten omfattning i tid. I en tredjedel av de granskade ärendena utbetalas sjukpenning interimistiskt i mer än 60 dagar.

I hälften av ärendena (51 procent) har den försäkrade (eller hans läkare) inkommit med synpunkter (oftast läkarintyg) under kommunikeringstiden, vilket kan förlänga tiden innan slutligt beslut fattas.<sup>105</sup> Tiden med interimistiskt beslut är i genomsnitt 76 dagar i dessa ärenden. I de ärenden där den försäkrade inte har inkommit med synpunkter är tiden för de interimistiska besluten kortare, i genomsnitt 56 dagar. I 25 procent av dessa ärenden är perioden för interimistiskt beslut längre än 60 dagar.

Mot bakgrund av att målet med sjukförsäkringen är att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå är det problematiskt att Försäkringskassan betalar ut sjukpenning (interimistiskt) till personer som bedöms ha arbetsförmåga och sedermera nekas sjukpenning. En halverad tid med interimistiskt beslut skulle innebära att sjuksjuket och kostnaderna för sjukförsäkringen skulle minska. En kortare tid med interimistiska beslut tidigarelägger dessutom processen för återgång i arbete.

<sup>105</sup> I merparten ärenden innebär detta att sjukskrivande läkare inkommer med ett nytt läkarintyg där någon uppgift har ändrats eller ny uppgift har tillkommit.

### 6.2.2 Obefogade interimistiska beslut

I följande avsnitt avgränsas analysen till avslagsärenden som faller inom ramen för undantagen för interimistiska beslut (se punktlista ovan). Utgångspunkten är att Försäkringskassan ska undvika interimistiska beslut i dessa ärenden.

Vid avgränsning till de 76 ärenden<sup>106</sup> som avslutas med avslag med hänvisning till att de försäkrade bedöms ha arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete (mellan dag 179 och 210 i rehabiliteringskedjan) finner vi att de interimistiska besluten omfattar en kortare period (se staplarna i figur 5), i linje med undantagen i 112 kap. 2 a § SFB och utifrån förarbetsuttalanden.<sup>107</sup> I ungefär en tredjedel av dessa ärenden undviks interimistiska beslut. I de ärenden där interimistiska beslut fattas är merparten kortare period än 31 dagar.

Problemet med dessa ärenden är inte långa perioder med interimistiska beslut. I dessa ärenden är tiden med interimistiska beslut förhållandevis kort. Däremot skulle dessa interimistiska beslut helt kunna undvikas. Trots detta får två tredjedelar av gruppen sådana beslut. I hälften av dessa ärenden har Försäkringskassan informerat de försäkrade om ett kommande avslagsbeslut, innan ikraftträdandet av beslutet.

Försäkringskassans vägledning föreskriver att: "utredningen inför en ny bedömningsgrund [ska] påbörjas i så god tid att den är klar när bedömningsgrunden ändras. Vänta alltså inte på att den försäkrade lämnar in ett läkarintyg för en period som sträcker sig över den nya bedömningsgrunden".<sup>108</sup>

Mot bakgrund av vägledningen är det problematiskt att endast hälften av dessa försäkrade har blivit informerade om avslag innan ikraftträdandet av beslutet. Om Försäkringskassan informerar de försäkrade om den förändrade bedömningsgrunden i god tid bör dessa interimistiska beslut kunna undvikas. Detta skulle – liksom ett minskat antal dagar med interimistiska beslut när besluten är befogade – minska kostnaderna inom utgiftsområdet och påskynda processen för återgång i arbete.

<sup>106</sup> De ärenden där de försäkrade inkommer med synpunkter är exkluderade även i detta avsnitt.

<sup>107</sup> Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 10. Vi valde denna avgränsning då det visade sig att antalet avslag med hänvisning till normalt förekommande arbete var särskilt vanliga mellan dessa dagar (vanligast var dag 179–180). Vi har i denna analys också exkluderat ärenden som sedan tidigare har fått avslag på sjukpenning i samma rehabiliteringskedja. De senare har inte rätt till interimistiska beslut enligt huvudregeln.

<sup>108</sup> Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1, version 8*, s. 294, 2018.

### 6.3 Sju av tio erbjuds omställningsmöte

I det ovan nämnda kommuniceringsbrevet som Försäkringskassan skickar till de försäkrade inför ett avslagsbeslut, ska myndigheten erbjuda ett omställningsmöte. Vid ett omställningsmöte medverkar den försäkrade samt representanter från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Syftet med omställningsmötet är att underlätta övergången mellan myndigheterna vid nekad sjukpenning. Enligt Försäkringskassans vägledning ska omställningsmöte erbjudas till alla arbetslösa och anställda som inte bedöms kunna återgå till arbete hos sin arbetsgivare.<sup>109</sup> Mötet ska med andra ord erbjudas samtliga försäkrade som bedöms ha nedsatt arbetsförmåga i ordinarie arbete, samtidigt som de bedöms ha hel arbetsförmåga i andra, normalt förekommande arbeten.

Försäkringsutredaren ska, enligt Försäkringskassans vägledning, erbjuda mötet muntligen och säkerställa att de försäkrade har förstått syftet med mötet. Vidare ska det finnas information om omställningsmötet i kommuniceringsbrevet. Om den försäkrade har tackat ja till ett möte ska information om tid och plats för mötet framgå av kommuniceringsbrevet. I de fall de försäkrade har tackat nej till mötet, eller om försäkringsutredaren inte har fått tag på den försäkrade, ska mötet erbjudas i kommuniceringsbrevet.<sup>110</sup>

I 72 procent av de granskade ärendena där avslagsbeslutet motiveras med att den försäkrade har arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete har de försäkrade erbjudits omställningsmöte i kommuniceringsbrev eller i telefonsamtal (det senare utifrån journalanteckningar i ärendet). Med andra ord saknas erbjudande i knappt tre av tio ärenden.

Kommuniceringsbrev skrivs utifrån en brevmall som anger den information som ska ges i samband med beslut. Brevmallens syfte är bland annat att säkerställa att samtliga som nekas sjukpenning erbjuds omställningsmöte, alternativt får en bekräftelse om bokat möte. Det framgår dock inte tydligt av den vanligen använda brevmallen att Försäkringskassan medverkar vid mötet. Nedan följer ett exempel från en av de granskade sjukpenningakterna:

Om du vill veta vad Arbetsförmedlingen kan erbjuda dig är du välkommen att ringa till NN (på telefonnummer) så bokar jag ett möte med Arbetsförmedlingen.

Ett mer informativt exempel på hur information om omställningsmötet kan kommuniceras följer nedan, även detta från en autentisk sjukpenningakt:

<sup>109</sup> Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1, version 8*, 2018.

<sup>110</sup> *Ibid.*

Det finns möjlighet att boka in ett omställningsmöte tillsammans med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för information om vad Arbetsförmedlingen kan erbjuda dig. Om du önskar boka ett möte, kontakta mig på telefonnummer 010-XXX XX XX senast den [datum].

Av båda exemplen framgår att Försäkringskassan förbereder inför individens övergångsprocess, genom att informera de försäkrade om att Arbetsförmedlingen i framtiden kan erbjuda sina tjänster. I det senare – mindre vanligt förekommande i akterna – exemplet tydliggör dock handläggaren mötets innehåll och deltagare. Det finns utifrån exemplen ovan möjligheter för Försäkringskassan att förtydliga innehållet i den vanligast använda brevmallen som används vid avslagsbeslut.

#### 6.4 De allra flesta informeras om SGI och inskrivning på Arbetsförmedlingen

Inför ett avslagsbeslut med motiveringen att den försäkrade har arbetsförmåga i förhållande till ett normalt förekommande arbete ska Försäkringskassan också informera den försäkrade om att hen kan förlora sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI) om hen inte anmäler sig hos Arbetsförmedlingen och aktivt söker arbete.<sup>111</sup> Detta förutsatt att den försäkrade inte återgår till ordinarie arbete.

Försäkringskassan informerar nästan samtliga försäkrade (96 procent) om SGI och inskrivning på Arbetsförmedlingen i de granskade avslagsärendena (i 3 procent av ärendena informeras den försäkrade om SGI, utan att inskrivning på Arbetsförmedlingen omnämns).

I de ärenden där Försäkringskassan informerar om inskrivning på Arbetsförmedlingen varierar formuleringarna om inskrivningens form. I akterna är en text utifrån följande brevmall vanligast förekommande:

Eftersom du inte får sjukpenning för perioden [datum – datum] behöver du skydda din sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för att kunna få exempelvis sjukpenning igen någon annan gång. Det gör du på ett av följande sätt:

- Börja arbeta minst i samma omfattning som tidigare **första vardagen** efter din sista dag med sjukpenning.
- Anmäl dig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen **inom 25 arbetsdagar** efter din sista dag med sjukpenning. Du måste också aktivt söka arbete och vara beredd att ta ett arbete som motsvarar hela din tidigare arbetstid. Du kan också delta i ett program hos Arbetsförmedlingen med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

<sup>111</sup> Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1, version 8, 2018.*

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

I andra ärenden framkommer inte lika tydligt vad som avses med aktivt arbetssökande, men i de allra flesta fall nämns att den försäkrade ska vara *aktivt* arbetssökande på Arbetsförmedlingen för att skydda sin SGI. Trots denna till synes tydliga information från Försäkringskassan förekommer det att de som skriver in sig på Arbetsförmedlingen efter ett avslagsbeslut, inte är inskrivna som *aktivt* arbetssökande. Låt oss återkomma till detta i följande kapitel (avsnitt 7.2).



## 7 Brister i övergången kan försämra den ekonomiska tryggheten

I detta avslutande resultatkapitel besvaras den sista delfrågan, om huruvida övergången mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fungerar effektivt vid nekad sjukpenning i pågående sjukfall. Omställningsmötet – som är tänkt att underlätta övergången mellan myndigheterna – utgör en utgångspunkt för denna del av granskningen. Till skillnad från föregående kapitel – som bland annat lyfte fram erbjudande om omställningsmöte – granskas här *genomförda* omställningsmöten. I kapitlet utgår vi främst från Arbetsförmedlingens akter över arbetssökande.

I kapitlet redovisar vi att omställningsmöten är sällsynta. Endast en knapp tredjedel av dem som är inskrivna på Arbetsförmedlingen efter avslag på ansökan om sjukpenning har haft ett omställningsmöte. Det är en låg andel sett till ambitionen att alla som nekas sjukpenning ska gå mellan myndigheterna via ett omställningsmöte.

I kapitlet noteras vidare att det förekommer att arbetssökande är inskrivna i en sökandekategori som inte skyddar den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), trots att detta kan vara de sökandes främsta syfte med inskrivningen. Riksrevisionen tolkar detta som att övergångsprocessen från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen vid nekad sjukpenning inte fungerar effektivt.

I kapitlet redovisas också att var tredje person i aktgranskningen som är inskriven på Arbetsförmedlingen, har en kod för funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga. Detta kan vara problematiskt vad gäller tilliten till socialförsäkringssystemet, då dessa nyligen har bedömts ha arbetsförmåga av Försäkringskassan.

### 7.1 Ovanligt att omställningsmöte genomförs

En tredjedel av dem som får ett avslagsbeslut i de granskade sjukpenningärendena, har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen någon gång under perioden fram till uppföljningstillfället 30 september 2019 (6–12 månader efter avslagsbeslutet).<sup>112</sup>

<sup>112</sup> 45 procent av dessa var inskrivna på Arbetsförmedlingen redan innan Försäkringskassans avslagsbeslut (vissa sedan flera år tillbaka, men merparten har skrivit in sig under tiden för sjukskrivningen). 30 procent blev inskrivna inom 25 dagar efter avslagsbeslutet och resterande 25 procent har skrivit in sig senare (varav hälften inom 60 dagar). Två tredjedelar av dem som har varit inskrivna någon gång under uppföljningsperioden var inskrivna 30 september 2019.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

I föregående kapitel visade vi att Försäkringskassan missar att erbjuda omställningsmöte i tre av tio granskade ärenden. De flesta som erbjuds ett möte avböjer dessutom mötet. Då vi studerar hur ofta omställningsmöten faktiskt genomförs (för gruppen som är inskrivna på Arbetsförmedlingen) finner vi att knappt tre av tio (29 procent) av dessa har deltagit i ett omställningsmöte.

## 7.2 Inskriften på Arbetsförmedlingen – men ändå mellan stolarna

Arbetsförmedlingen tar över ansvaret för dem som har nekats sjukpenning när de skriver in sig som arbetsökande eller deltar i insatser i syfte att kunna söka ett arbete. En arbetsmarknadspolitisk bedömning – som baseras på de uppgifter som den arbetsökande lämnar till Arbetsförmedlingen – ligger till grund för den sökandekategori hen registreras i när hen skriver in sig på Arbetsförmedlingen.<sup>113</sup> En majoritet (64 procent) av dem som skriver in sig på Arbetsförmedlingen är inskrivna som antingen öppet arbetslösa eller deltidsarbetslösa.

En knapp femtedel (19 procent) av dem som vi följer upp via Arbetsförmedlingen är registrerade som ombytessökande, vilket innebär att de har en fast eller tidsbegränsad anställning som varar längre än tre månader, samtidigt som de söker nytt arbete. För ombytessökande finns begränsningar avseende vilka insatser de kan få av Arbetsförmedlingen. Myndigheten kan inte fatta beslut om arbetsmarknadspolitiska program för denna sökandekategori. Dessa sökande kan inte heller söka ersättning från arbetslöshetskassan, om de inte har intyg som bekräftar att de inte kan återgå till sitt arbete på grund av sjukdom.<sup>114</sup>

**Tabell 3** Sökandekategori vid inskrivning på Arbetsförmedlingen (n=157)

Sökandekategori	Antal ärenden
Öppet arbetslös	60 sökande
Deltidsarbetslös	41 sökande
Ombytessökande <sup>115</sup>	30 sökande
Arbetssökande med förhinder	15 sökande
Övrigt (skyddat arbete, tillfälligt timanställd, föreberedande insatser)	11 sökande

*Källa: Arbetsförmedlingens akter, Riksrevisionens bearbetning. Avser personer som har fått avslag på sjukpenningen.*

<sup>113</sup> E-post från Arbetsförmedlingen, 2020-03-24.

<sup>114</sup> E-post från Arbetsförmedlingen, 2019-12-13. Rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen hanteras av arbetslöshetskassorna.

<sup>115</sup> Sökandekategorin är officiellt "anställd i önskad omfattning" och omfattar personer som har en fast eller tidsbegränsad anställning, men söker nytt arbete.

Var tionde person i vår aktgranskning som är inskriven på Arbetsförmedlingen kategoriseras som arbetssökande med förhinder. Dessa sökande har i samtal med Arbetsförmedlingen uppgett att de är förhindrade att aktivt söka arbete och att omgående tillträda ett på arbetsmarknaden förekommande arbete.<sup>116</sup> Arbetssökande med förhinder har inte tillgång till insatser från Arbetsförmedlingen. Registreringen kan också påverka andra ersättningar, såsom a-kassa och den arbetssökandes SGI, vilket Arbetsförmedlingens handläggare ska informera om vid inskrivningen och dokumentera i akten.<sup>117</sup>

I Arbetsförmedlingens akter finner vi att myndigheten har informerat om sökandekategori och SGI i 6 av de 15 ärenden där den arbetssökande är inskriven med förhinder. I resterande 9 ärenden har Arbetsförmedlingen inte dokumenterat att de har informerat de sökande om konsekvenserna av att vara inskriven som arbetssökande med förhinder.<sup>118</sup>

I samband med avslagsbeslutet om sjukpenning har dessa visserligen fått skriftlig, generell information från Försäkringskassan om kravet att vara aktivt arbetssökande på Arbetsförmedlingen för att skydda sin SGI (se avsnitt 6.4). Exakt vad "aktivt arbetssökande" innebär kan dock svårigen uttryckas i ett kommuniceringsbrev.

Bland dem som är inskrivna som arbetssökande med förhinder finns även de som har haft ett omställningsmöte. Omställningsmötet är således inte heller någon garanti för att informationen når fram till den försäkrade. De sökande som är registrerade som arbetssökande med förhinder riskerar att stå utan skydd av SGI, och utan möjlighet att få hjälp till omställning, oavsett om de har deltagit i ett omställningsmöte eller inte.

<sup>116</sup> Arbetsförmedlingen, *Definitioner och förklaringar Arbetsförmedlingens statistik* (odaterad).

<sup>117</sup> E-post från Arbetsförmedlingen, 2019-12-19.

<sup>118</sup> Siffrorna bör tolkas med försiktighet då de utgörs av ett fåtal ärenden. Det är dock noterbart att vi har gjort en totalundersökning av ärenden som avslutas med nekad sjukpenning hos de aktuella arbetsgivarna, enligt beskrivningen i avsnitt 1.4. Vi har inte haft möjlighet att följa upp var dessa personer befinner sig idag, om de är åter i arbete eller inte, då majoriteten arbetar inom kommunal verksamhet (för vilka vi saknar individdata). Arbetsförmedlingen framhåller i fiktgranskningen av rapporten (2020-03-19) att informationen kan ha lämnats till de arbetssökande, även om det inte har registrerats. I förekommande fall rör det sig snarare om brister avseende dokumentation än brister avseende information.

### 7.3 Vanligt med kod för funktionsnedsättning

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har olika utgångspunkter för sin bedömning av arbetsförmåga.<sup>119</sup> De som av Försäkringskassan bedöms ha arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete kan samtidigt anses vara i behov av stöd, och därmed bedömas ha nedsatt arbetsförmåga, av Arbetsförmedlingen. Begreppet arbetsförmåga har nämligen olika innebörd för de två myndigheterna.<sup>120</sup>

När Försäkringskassan bedömer arbetsförmåga utgår myndigheten från socialförsäkringsbalken och gör en bedömning utifrån främst medicinska underlag, vilket leder till ett försäkringsjuridiskt beslut.<sup>121</sup> Arbetsförmedlingen utgår i stället från Socialstyrelsens definition av funktionsnedsättning (en fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga). Arbetsförmedlingens utgångspunkt är att identifiera funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som ett led i att ge den sökande rätt till stöd och insatser, såsom lönebidrag.<sup>122</sup> Arbetsförmedlingens insatser är således tänkta att kompensera för nedsättningen och stärka möjligheterna att få ett arbete. En kod för funktionsnedsättning registreras endast om den sökande har lämnat sitt samtycke.<sup>123</sup> Koderna är dock inte ett villkor för att erbjuda insatser.<sup>124</sup>

I vår aktgranskning framkommer att 29 procent av de inskrivna har en kod för funktionsnedsättning. Koderna har antingen funnits med sedan tiden innan sjukfallet avslutades (exempelvis kan koden ha berättigat till lönebidrag som ligger till grund för den anställning som den försäkrade hade vid tiden för avslagsbeslutet), eller erhållits strax efter avslag på ansökan om sjukpenning.

En kod för funktionsnedsättning är – i motsats till att vara kategoriserad som arbetsökande med förhinder – ett stöd i processen för återgång till arbete, genom att de sökande får ta del av Arbetsförmedlingens insatser. Problemet med att erhålla en kod för funktionsnedsättning är således inte att den arbetsökande inte får det stöd hen behöver, tvärtom. Däremot kan erhållandet av en kod – som ett bevis på nedsatt arbetsförmåga – te sig märkligt för en person som nyligen har bedömts ha arbetsförmåga av en annan myndighet, nämligen Försäkringskassan.

<sup>119</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet 2017*, 2018.

<sup>120</sup> *Ibid.*, (s. 16) och Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet 2018*, 2019.

<sup>121</sup> Jämför 27 kap. 46–50 §§ socialförsäkringsbalken, SFB.

<sup>122</sup> Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 24/2011*, 2019.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> E-post från Arbetsförmedlingen, 2020-03-20.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Våra resultat är inte unika. Arbetsförmedlingen fick i regleringsbrevet för 2018 i uppdrag av regeringen att utreda begreppet nedsatt arbetsförmåga och vid behov lämna förslag på ett alternativt språkbruk.<sup>125</sup> Myndigheten föreslog att termen ska avskaffas inom arbetsmarknadsområdet.<sup>126</sup> Förslaget har inte föranlett någon förändring; frågan är under beredning i Regeringskansliet.<sup>127</sup>

Riksrevisionen vill förtydliga att begreppet *per se* inte är problemet. Även om Arbetsförmedlingen skulle använda en lämplig synonym till nedsatt arbetsförmåga, skulle personerna vara i behov av det stöd som Arbetsförmedlingen redan idag erbjuder. De som nekas sjukpenning och därefter erhåller en kod för funktionsnedsättning av Arbetsförmedlingen, är heller inte att betrakta som att de har hamnat mellan stolarna. Tvärtom ökar sannolikheten för dessa att få det stöd som de är i behov av, för att uppnå omställning och återgång i arbete.

Problemet uppstår i stället i myndigheternas kommunikation med de försäkrade. Det kan vara svårt för en person – som av den ena myndigheten bedöms ha arbetsförmåga, och av den andra bedöms ha nedsatt arbetsförmåga – att förstå och acceptera myndigheternas beslut. Detta riskerar att minska förtroendet för socialförsäkringen.

Vi har nu besvarat granskningens fyra delfrågor och vi har kommit till den punkt där det är dags att summera våra resultat. I följande kapitel presenteras våra slutsatser och rekommendationer, utifrån granskningens empiriska kapitel (3–7).

<sup>125</sup> Regeringsbeslut A2018/01008/A.

<sup>126</sup> Arbetsförmedlingen, *Översyn av termen nedsatt arbetsförmåga Återrapportering enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev*, 2018.

<sup>127</sup> Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2019-11-07.

## 8 Slutsatser och rekommendationer

### 8.1 Processen för återgång i arbete fungerar inte effektivt

Tidigare studier har visat att de flesta som nekas sjukpenning är åter i arbete inom ett år. Vår aktgranskning – som bygger på 563 sjukpenningakter från Försäkringskassan samt akter från Arbetsförmedlingen och arbetsgivare – bekräftar detta, men visar också att den arbetsförmåga som Försäkringskassan bedömer finns hos de försäkrade som nekas sjukpenning, i många fall inte tas tillvara.

Försäkringskassan gör i många avslagsärenden bedömningen att de försäkrade har nedsatt arbetsförmåga i ordinarie arbete, men konstaterar samtidigt att det finns full arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete. I kapitel 3 visar vi att en minoritet som nekas sjukpenning väljer att gå in i omställning och söker nytt arbete på arbetsmarknaden. En majoritet fortsätter att arbeta hos sin arbetsgivare.

I tre fjärdedelar av de granskade sjukpenningärendena nekar Försäkringskassan deltidansökningar om sjukpenning (vanligen ansökan om ¼ eller ½ ersättning). En uppföljning 6–12 månader efter avslagsbeslutet visar att knappt hälften av dem som har nekats sjukpenning är åter i ordinarie anställning och omfattning vid uppföljningstillfället. En tredjedel av de statligt anställda, och en fjärdedel av de kommunalt anställda, är vid uppföljningen helt sjukskrivna eller arbetar i lägre omfattning än innan sjukfallet. Mot bakgrund av att flertalet som nekas sjukpenning får avslag på deltidansökan, talar detta för att den arbetsförmåga som Försäkringskassan bedömer finns, inte kommer till användning på arbetsmarknaden.

Många av dem som nekas sjukpenning fortsätter att arbeta i samma omfattning efter avslaget, som under tiden för sjukskrivningen. En uppföljning, via data från Försäkringskassan, visar också att 29 procent av dem som nekas sjukpenning, har återvänt till sjukförsäkringen 9–15 månader efter avslagsbeslutet.

I det följande summeras de iakttagelser Riksrevisionen har gjort i samband med besvarandet av granskningens revisionsfråga, om processen för återgång i arbete fungerar effektivt vid nekad sjukpenning. Iakttagelserna är uppdelade i fyra avsnitt, vilka följer granskningens delfrågor.

## 8.2 Brister i upprättande av planer för återgång i arbete

Lagkravet att upprätta plan för återgång i arbete efterlevs inte till fullo av de granskade statliga arbetsgivarna. I kapitel 4 konstaterar vi att plan för återgång, eller annan dokumentation, saknas i vart tredje ärende, men med stora skillnader mellan myndigheterna. Det finns undantag för när en fullständig plan inte behöver upprättas, men i dessa fall bör arbetsgivaren dokumentera ett ställningstagande. Sådan dokumentation sker sällan i de granskade ärendena.

I socialförsäkringsbalken (SFB) finns inget krav på hur plan för återgång ska utformas och hur undantag ska dokumenteras. Däremot finns riktlinjer och mallar på Försäkringskassans webbplats. Där framgår när plan ska upprättas och i vilka ärenden arbetsgivaren endast bör dokumentera ställningstagande om att inte upprätta plan. Statliga arbetsgivare kan även hitta motsvarande information på Arbetsgivarverkets webbplats.

Riksrevisionen kan, utifrån de granskade ärendena, konstatera att arbetsgivarna verkar genomföra anpassningar som ett led i rehabilitering för flertalet anställda. Avsaknaden av planer eller annan dokumentation i många ärenden gör dock att mörkertalet – där vi inte kan bedöma om anpassningar har skett – är stort.

Riksrevisionen kan inte utifrån denna granskning avgöra om arbetsgivares planer för återgång i arbete bidrar till kortare sjukfall. Vi kan bara konstatera att myndigheterna inte upprättar planer i förväntad utsträckning, och att avsteg från att upprätta plan sällan dokumenteras. Riksrevisionen bedömer att regeringens uppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) att utvärdera om plan för återgång i arbete bidrar till att stärka individens möjligheter till rehabilitering och ökar förutsättningarna för en tidigare återgång i arbete, är ett steg i riktning mot ökad kunskap inom området.<sup>128</sup>

## 8.3 Avsaknad av information kan försvåra processen för återgång i arbete

Försäkringskassan och ISF har i tidigare rapporter konstaterat att Försäkringskassans arbete med samordning har varit nedprioriterat. Regeringen har sedan dess lagt mer fokus på samordning i sin styrning av myndigheten.

I kapitel 5 konstaterar vi att Försäkringskassan saknar information om arbetsgivarens insatser i vart fjärde ärende. Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan bör informera sig om arbetsgivarens insatser i samtliga granskade ärenden, för att säkerställa återgången i arbete. Om Försäkringskassan inhämtar sådan information tidigt i sjukfallet, tydliggörs också arbetsgivarens ansvar för anpassningar i ett tidigt skede.

<sup>128</sup> Regeringsbeslut S2019/03299/SF.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

Inte minst är det centralt att Försäkringskassan har informerat sig om den arbetssituation som den försäkrade återgår till, i de ärenden där myndigheten sedermera avslår ansökan om sjukpenning. I avslagsärenden saknas sådan information i vart femte ärende. I flertalet ärenden bedömer visserligen Försäkringskassan att den försäkrade har full arbetsförmåga i ett normalt förekommande – men inte i ordinarie – arbete. Men då de flesta som nekas sjukpenning ändå återgår till ordinarie arbete är det väsentligt att Försäkringskassan har följt upp arbetsgivarens anpassningar av arbetssituationen före dag 180 i rehabiliteringskedjan. Riksrevisionen bedömer att arbetsgivarens plan för återgång kan fungera som ett medel för Försäkringskassan att få information om arbetsgivarens insatser. Riksrevisionen rekommenderar därför Försäkringskassan att:

- säkerställa att myndigheten har information om arbetsgivarens insatser i god tid innan dag 180 i rehabiliteringskedjan – exempelvis genom att begära in plan för återgång i arbete.

#### **8.4 Brister avseende omställningsmöten och tillfälliga beslut**

I kapitel 6 visar vi att Försäkringskassans information till de försäkrade i samband med avslagsbeslut delvis är ändamålsenlig. I de granskade ärendena kommunicerar Försäkringskassan alltid de försäkrade om kommande avslagsbeslut på ansökan om sjukpenning. Kommunikeringstiden är dock inte alltid tillräckligt lång. I de flesta avslagsbeslut informeras också de försäkrade om att de måste anmäla sig som aktivt arbetssökande på Arbetsförmedlingen vid arbetslöshet, för att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Information om omställningsmöte ges i de flesta ärenden där sådana är aktuella, men inte alltid och inte alltid tillräckligt tydligt. Av Försäkringskassans vanliga använda brevmall framgår inte att Försäkringskassan kommer att medverka vid omställningsmötet.

Inte heller informerar Försäkringskassan alltid om kommande avslag i god tid före ikraftträdandet av beslutet. Det senare skapar omotiverade utgifter för sjukförsäkringen, genom så kallade interimistiska beslut. Interimistiska beslut som sträcker sig över långa tidsperioder ökar antalet sjukpenningdagar för de försäkrade och fördröjer processen för återgång i arbete. För att Försäkringskassan ska minska antalet interimistiska beslut och antalet dagar med interimistiska beslut, rekommenderar Riksrevisionen myndigheten att:

- i god tid informera de försäkrade om kommande avslagsbeslut på ansökan om sjukpenning.



Riksrevisionen vill också lyfta fram att Försäkringskassans information om inskrivning som aktivt arbetssökande på Arbetsförmedlingen inte alltid når fram till de försäkrade, trots att informationen framkommer i Försäkringskassans avslagsbeslut (se rekommendation i avsnitt 8.5). Huruvida omställningsmöten är lösningen på problemet är emellertid något oklart (se nedan).

### **8.5 Övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen fungerar inte effektivt**

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har i uppdrag att informera dem som nekats sjukpenning och är i behov av omställning om vad de inom sina ansvarsområden och tillsammans kan bidra med i form av insatser och stöd. Samarbetet i avslagsärenden sträcker sig dock endast till själva övergångssituationen. Försäkringskassans ansvar för individen slutar när beslut om avslag fattas.

Som ett led i det förstärkte samarbetet mellan myndigheterna har Försäkringskassan fått i uppdrag att öka antalet omställningsmöten. Ambitionen är att alla som skriver in sig på Arbetsförmedlingen efter nekad sjukpenning ska passera ett omställningsmöte. Så är dock inte fallet.

I kapitel 6 konstaterar vi att Försäkringskassan inte når ut till alla försäkrade med erbjudande om omställningsmöte. I kapitel 7 visar vi att långtifrån alla som erbjuds ett möte, tackar ja – även bland dem som skriver in sig på Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen finner vidare att omställningsmötet inte är någon garanti för att den försäkrade tar till sig grundläggande information.

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bör se över mötesformen vid övergången mellan myndigheterna. Arbetsförmedlingen bör också se över hur myndigheten omhändertar den information som framkommer i omställningsmöten, eller motsvarande. I dagsläget finns ingen process inom Arbetsförmedlingen som kopplar omställningsmötet till inskrivning i myndigheten.

En tredjedel av dem som skriver in sig på Arbetsförmedlingen efter nekad sjukpenning har en kod för uppgifter om hälsa och funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. En sådan kod används när Arbetsförmedlingen anser att det finns ett behov av att öka den sökandes möjligheter att få en anställning, genom lönebidrag eller andra insatser.

För den försäkrades tillit till de allmänna trygghetssystemen är det inte optimalt att först nekats sjukpenning på grund av att Försäkringskassan bedömer att det finns arbetsförmåga, för att strax därefter bedömas ha nedsatt arbetsförmåga av Arbetsförmedlingen. Härmed inte sagt att någon av myndigheterna gör en felaktig bedömning. Det Riksrevisionen här vill lyfta fram är myndigheternas

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

kommunikativa utmaning, och de försäkrades förståelse och acceptans av den information de får av staten.

I kapitel 7 framkommer också en grupp arbetssökande som riskerar att förlora framtidig ersättning från socialförsäkringen, nämligen de som befinner sig i Arbetsförmedlingens sökandekategori "arbetssökande med förhinder". Dessa får inte hjälp till omställning. Inte heller är deras ekonomiska trygghet säkrad, då den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) inte skyddas. Enligt Arbetsförmedlingens akter får inte alla dessa inskrivna information om bristande SGI-skydd.

Försäkringskassan har i uppdrag att informera om SGI vid avslagsbeslut, vilket bland annat innefattar att vara inskriven som – enligt Försäkringskassans definition – *aktivt* arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Att förklara exakt vad det innebär att vara aktivt arbetssökande ingår dock inte i Försäkringskassans uppdrag, då det faller inom arbetsmarknadspolitikens reglering. Arbetsförmedlingen ska å sin sida informera dem som registreras i sökandekategorin "arbetssökande med förhinder" att de riskerar att stå utan SGI-skydd. Exakt vad som krävs för att skydda SGI kan dock inte Arbetsförmedlingen informera om, eftersom det regleras inom socialförsäkringsområdet. Det finns med andra ord ingen aktör som har ett helhetsansvar för att ge individen korrekt information om vad som krävs för att säkra den ekonomiska tryggheten under tiden i omställning. Ansvaret är delat. Riksrevisionen rekommenderar därför Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen att gemensamt:

- se över mötesformen i samband med nekad sjukpenning för att säkerställa att de försäkrade som skriver in sig på Arbetsförmedlingen förstår konsekvenserna av att vara inskriven som arbetssökande med förhinder.

## Referenslista

Arbetsförmedlingen, *Definitioner och förklaringar Arbetsförmedlingens statistik* (odaterad).

Arbetsförmedlingen, *Översyn av termen nedsatt arbetsförmåga Återrapportering enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev, 2018.*

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 24/2011, 2019.*

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Checklista omställningsmöte* (odaterad).

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrev 2017, 2018.*

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Avsiktsförklaring Förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2018, 2018.*

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrev 2018, 2019.*

Arbetsgivarverket, "Ny arbetsgivarmall för plan för återgång i arbete", <https://www.arbetsgivarverket.se/medlem/medlemsnyheter/2018/ny-arbetsgivarmall-for-plan-for-atergang-i-arbete>, hämtad 2020-02-05.

Ds 2017:9, *Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete.*

Försäkringskassan, *Vägledning 2004:7 Förvaltningsrätt i praktiken, version 13, beslutad 2019-01-14.*

Försäkringskassan, *Vägledning 2015:1, version 8, Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning, beslutad 2018-08-15.*

Försäkringskassan, *Arbetsgivarsamverkan – Rotorsaksanalys enligt PGSA, 2017-01-24.*

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2017.*

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2018.*

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2019.*

Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag Förstärkt arbete med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen, dnr 003575:2018, Försäkringskassan, 2018.*

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

Försäkringskassan, *Vad händer efter avslutad sjukpenning? Sysselsättning och försörjning för de som får avslag eller avslutar sjukpenning dag 180–365*, socialförsäkringsrapport 2018:8, Försäkringskassan, 2018.

Försäkringskassan, *Sjukfrånvaron på svenska arbetsmarknad. Sjukskrivningar längre än 14 dagar och avslut inom 180 dagar i olika branscher och yrken*, socialförsäkringsrapport 2018:2, Försäkringskassan, 2018.

Försäkringskassan, "Plan för återgång", <https://www.forsakringskassan.se>, hämtad 2020-01-14.

Försäkringskassan, *Riktlinjer vid ohälsa, sjukfrånvaro och rehabilitering*, dnr: 047429–2017), 2017.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning. En redovisning av vad som kännetecknar gruppen försäkrade som får sin sjukpenning indragen*, rapport 2018:12, Inspektionen för socialförsäkringen, 2018.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningstal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenningen*, rapport 2018:16, Inspektionen för socialförsäkringen, 2018.

Kommittédirektiv, *En trygg sjukförsäkring med människan i centrum*, Dir. 2018:26.

Kommittédirektiv. Nationella samordnare för en välfungerande sjukskrivningsprocess. Dir. 2018:27.

Kriminalvården, *Kriminalvårdens riktlinjer för hållbar rehabilitering (2009:5)*, 2018.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för arbetsanpassning och rehabilitering – Polismyndighetens rehabiliteringsprocess*, PM 2018:33 Saknr 744, 2018.

Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, bet. 2017/18:SfU1, rskr. 2017/18:124.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, bet. 2019/20:SfU1, rskr. 2019/20:125.

Regeringsbeslut A2018/01008/A, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut A2019/00875/A, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut S2019/02116/SF, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Försäkringskassan*.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Regeringsbeslut S2019/03299 /SF, *Uppdrag angående uppföljning och utvärdering av förstärkt rehabilitering för återgång i arbete.*

Riksrevisionen, *Är sjukskrivning bra för hälsan?* RiR 2016:31, Riksrevisionen, 2016.

Skatteverket, *Rehabiliteringshandbok*, 2019.

SOU 2020:6, *En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering.*

*Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum*, promemoria 2018-01-23.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

## Bilaga 1. Intervjuer

Tabell 4 Genomförda intervjuer

Myndighet	Funktion	Datum
Försäkringskassan	Partnerstrateg samt verksamhetsutvecklare	2019-01-31
Arbetsförmedlingen	Samverkanssamordnare	2019-02-18
Försäkringskassan	Försäkringsutredare	2019-10-22
Arbetsförmedlingen	HR-direktör och HR-strateg	2019-10-23
Skatteverket	HR-specialist	2019-10-24
Kriminalvården	HR-expert och kriminalvårdschef	2019-10-25
Polismyndigheten	HR-specialist	2019-10-25
Försäkringskassan	Verksamhetsutvecklare HR-avdelningen	2019-10-28
Försäkringskassan	Försäkringsutredare	2019-11-04
Regeringskansliet, Socialdepartementet	Handläggare och gruppchef	2019-11-06
Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet	Gruppchef och enhetschef	2019-11-07

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING



## Bilaga 2. Arbetsgivarens plan för återgång i arbete

<b>Arbetsgivarens plan för återgång i arbete</b>		1 (4)	
		Personnummer [redacted]	
<p>Om Försäkringskassan efterlägger planen ska du skicka den till Försäkringskassans inläsningscentral 839 68 Östersund</p>			
<p>Den här mallen kan vara ett stöd för dig som arbetsgivare när en arbetstagar har blivit sjuk och du ska ta fram en plan för återgång i arbetet enligt 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken (SFB). Det finns inte något krav på hur planen ska utformas eller var du ska dokumentera den. Mallen har tagits fram i samråd med arbetsgivarföreträdare.</p> <p>Planen ska underlätta rehabiliteringsarbetet på arbetsplatsen och bör tas fram i samråd med din arbetstagar. Om hen vill så kan en arbetstagarrepresentant eller ett ombud närvara när planen tas fram.</p> <p>Du ska se till att planen följs och revideras den vid behov. Mer information om ditt ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering finns hos din arbetsgivarorganisation, på <a href="http://www.av.se">www.av.se</a> och <a href="http://www.forsakringskassan.se/arbetsgivare">www.forsakringskassan.se/arbetsgivare</a>.</p> <p>Om du behöver anlitat expertslöjd (företagshälsövården eller annan anordnare) för att ta fram och genomföra planen, så kan du få bidrag från Försäkringskassan. Du kan läsa mer om arbetsplatsriktat rehabiliteringsstöd på <a href="http://www.forsakringskassan.se/arbetsgivare">www.forsakringskassan.se/arbetsgivare</a>.</p>			
<b>1. Arbetstagar och ansvarig</b>			
7450101	Arbetstagarens namn		Personnummer (12 siffror)
	Mobilnummer	Telefon arbete	
	Ansvarig för planen		Telefon arbete
	Adress		Mobilnummer
	Om arbetstagararen önskar så kan en arbetstagarrepresentant eller ett annat ombud närvara.		
Namn		Fackförbund	
<b>2. Ställningstagande till om en plan för återgång i arbete ska tas fram</b>			
Kan arbetstagararen antas återgå helt i ordinarie arbete inom 60 dagar från och med första sjukdagen?			
<input type="checkbox"/> Ja. Ingen plan tas fram. <a href="#">Hjälpsida</a>			
Dokumentera skälen för ditt ställningstagande			
<input type="checkbox"/> Nej. En plan tas fram senast dag 30. Gå vidare till punkt 3 om ingen av situationerna nedan är aktuella.			

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

Personnummer    2 (4)

**2.a Ta ställning till vilken av följande tre situationer som stämmer in på din arbetstagar. Du behöver bara fylla i kortfattade skäl till ditt ställningstagande.**   

Arbetsgivaren har, oavsett sjuklönenings längd, återgått till ordinarie arbete utan några särskilda åtgärder. Om det senare visar sig att det blir aktuellt med åtgärder, så ska du ta fram en plan. Gå vidare till punkt 4 och 5.

Det är uppenbart att arbetsgivaren inte kommer att kunna återgå i arbete, oavsett åtgärder. Om du är tväksam, eller om arbetsgivarens hälsotillstånd förbättras, så ska du ta fram en plan. Gå vidare till punkt 4 och 5.

Arbetsgivarens hälsotillstånd gör att en plan inte kan tas fram för tillfället. Planen får därför vänta tills arbetsgivarens hälsotillstånd har förbättrats. Gå vidare till punkt 4 och 5.   

**3. Plan för återgång i arbete hos arbetsgivaren**  
Planen ska underlätta en tidig återgång i arbete för arbetstagar, genom att identifiera möjligheter att ta tillvara hens arbetsförmåga vid sjukdom. Arbetstagar ska så långt det är möjligt medverka i planeringen.

**3.a Beskrivning av ordinarie arbete och arbetsuppgifter**

**3.b Åtgärder som kan underlätta arbetstagarens återgång i arbete**  
Beskriv vilka åtgärder som kan ingå i planen utifrån arbetstagarens behov och verksamhetens förutsättningar. Kryssa Nej för de åtgärder som inte är aktuella och skriv en kortfattad motivering. Kryssa Ja för de åtgärder som är aktuella och fyll i en utförligare motivering under punkt 3.c.

Åtgärder	Ja	Nej	Motivering
Arbetsplatsbesök	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Handledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Resor till och från arbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Successiv uppträning av arbetstiden via deltidssjukskrivning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Anpassning av arbetsplatsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Anpassning av arbetstiden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Anpassning av arbetsuppgifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Arbets hjälpmedel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Annat arbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Utbildning eller uppläring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Övrigt, fyll i vad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

FR 7459/2011 Fasadtext av Föreläsningssalen

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Personnummer 3 (4)

**3.c Åtgärder på arbetsplatsen**  
 Dokumentera de åtgärder som ska genomföras på arbetsplatsen, under vilken period de ska pågå, när uppföljning ska ske och vem som är ansvarig. Planen bör följas upp kontinuerligt och ska revideras vid behov. Om du inte får plats att skriva allt här kan du fortsätta under punkt 4.

Åtgärd och syfte				
Från och med		Till och med		Datum för uppföljning
Tidpunkt för genomförande				Ansvarig
Utvärdering				

Åtgärd och syfte				
Från och med		Till och med		Datum för uppföljning
Tidpunkt för genomförande				Ansvarig
Utvärdering				

Åtgärd och syfte				
Från och med		Till och med		Datum för uppföljning
Tidpunkt för genomförande				Ansvarig
Utvärdering				

**3.d Behov av kontakt eller samverkan med andra aktörer**  
 Ta ställning till om du behöver ta kontakt eller samverka med en annan aktör när det gäller din arbetstagares sukskrivning. Det kan till exempel vara behandlande läkare, rehabiliteringskoordinator, Försäkringskassan, företagshälsovård eller annan oberoende expertresurs.

74/090/001

Aktör		
Skäl för kontakt eller samverkan		
Tidpunkt	Datum för uppföljning	Ansvarig
Utvärdering		

Aktör		
Skäl för kontakt eller samverkan		
Tidpunkt	Datum för uppföljning	Ansvarig
Utvärdering		

F:\2020\2022\F011\F01101\F0110101\F011010101\F01101010101\F0110101010101\F011010101010101\F01101010101010101\F0110101010101010101\F011010101010101010101\F01101010101010101010101\F0110101010101010101010101\F011010101010101010101010101\F01101010101010101010101010101\F0110101010101010101010101010101\F011010101010101010101010101010101\F01101010101010101010101010101010101\F0110101010101010101010101010101010101\F011010101010101010101010101010101010101\F01101010101010101010101010101010101010101\F0110101010101010101010101010101010101010101\F011010101010101010101010101010101010101010101\F01101010101010101010101010101010101010101010101\F0110101010101010101010101010101010101010101010101\F011010101010101010101010101010101010101010101010101\F01101010101010101010101010101010101010101010101010101\F0110101010101010101010101010101010101010101010101010101

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJKPENNING

Personnummer 4 (4)		
Aktör		
Skäl för kontakt eller samverkan		
Tidpunkt	Datum för uppföljning	Ansvarig
Utvärdering		
<b>4. Övriga upplysningar</b>		
<b>5. Underskrift</b>		
Datum	Arbetsgivarens namnteckning	
Namnförtydligande		
Datum	Arbetstagarens namnteckning	
Namnförtydligande		

74506401

PK 7450 (2021-01) Fasadsk. nr Förvaltningskassen

**Information om plan för återgång i arbete**

Av 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken (SFB) framgår att du som arbetsgivare ska ta fram en plan för återgång i arbete när en arbetstagare antas vara sjuk under en längre tid och därför inte kan arbeta. Du ska kontinuerligt följa upp planen och revidera den vid behov.

**Syftet med planen**

Planen är främst ett stöd för rehabiliteringsarbetet på arbetsplatsen och ska underlätta en tidig återgång i arbete för arbetstagaren. Planen ska i den utsträckning det är möjligt upprättas i samråd med arbetstagaren. Arbetstagaren har en skyldighet att aktivt medverka i sin rehabilitering (30 kap. 7 § SFB).

Ditt ansvar som arbetsgivare för rehabilitering på arbetsplatsen framgår av SFB, arbetsmiljölagen och praxis från Arbetsdomstolen.

Planen kan också vara ett underlag för Försäkringskassans handläggning av sjukskrivnings- och rehabiliteringsärenden. Försäkringskassan kan vid behov begära att du som arbetsgivare lämnar in planen i enlighet med 110 kap. 31 § SFB. Försäkringskassan ska säkerställa att planen håller god kvalitet och att planerade åtgärder genomförs. Om en plan håller låg kvalitet och åtgärder vid upprepade tillfällen inte genomförs kan Försäkringskassan anmäla det till Arbetsmiljöverket.

**Då behöver du ta fram en plan**

Om arbetstagaren antas ha nedsatt arbetsförmåga i **mer än 60 dagar** från och med sjukperiodens första dag, så ska du som arbetsgivare ta fram en plan för återgång i arbete. Planen ska tas fram **senast dag 30** i sjukperioden. Utifrån arbetstagarens läkarintyg kan du göra ett antagande om när hen kan komma tillbaka i arbete. Om det inte är möjligt, så kan du tillsammans med din arbetstagare göra ett antagande om när hen kan börja arbeta.

**Situationer som inte kräver en fullständig plan**

- Om arbetstagaren antas kunna återgå helt i arbete inom 60 dagar, så behöver du bara dokumentera ditt ställningstagande istället för att ta fram en plan. Skulle det senare visa sig att arbetstagaren inte kan börja arbeta inom 60 dagar, så ska du ta fram en plan så snart som möjligt.
- Om arbetstagaren kan återgå helt i arbete utan några särskilda insatser och oavsett sjukskrivningens längd, så behöver du bara dokumentera skälen till det i planen. Skulle det senare visa sig att arbetstagaren inte kan återgå i arbete utan insatser, så ska du ta fram en plan så snart som möjligt.
- Om det klart framgår att arbetstagarens hälsotillstånd innebär att återgång i arbete inte är möjligt, ens med rehabiliterande åtgärder, så behöver du inte ta fram en plan utan dokumenterar bara ditt ställningstagande. Om du är tveksam eller om det senare visar sig att arbetstagaren trots allt kan återgå i arbete, så ska du ta fram en plan så snart som möjligt.
- Om arbetstagarens hälsotillstånd för tillfället innebär att hen inte kan delta i planeringen får planen vänta tills hälsotillståndet har förbättrats. Du behöver då bara dokumentera ditt ställningstagande i planen.

VÄGEN TILL ARBETE EFTER NEKAD SJUKPENNING

Mot bakgrund av ett ökat antal avslag på sjukpenning och sjukförsäkringens krav på omställning, har Riksrevisionen granskat om processen för återgång i arbete fungerar vid nekad sjukpenning.

Riksrevisionen visar att knappt hälften av dem som nekas sjukpenning i pågående sjukfall är åter i ordinarie arbete och omfattning inom ett år efter avslaget. Många som nekas sjukpenning fortsätter att arbeta i samma utsträckning som vid tiden för avslagsbeslutet och många återvänder till en ny sjukskrivningsperiod inom ett år.

Försäkringskassan informerar inte de försäkrade om kommande avslag på sjukpenningens ansökningar i tillräckligt god tid för att minimera omotiverade utgifter.

Alla som nekas sjukpenning erbjuds inte ett omställningsmöte med Arbetsförmedlingen. Ännu färre tackar ja till mötet. Knappt en tredjedel av dem som skriver in sig på Arbetsförmedlingen efter att ha nekats sjukpenning har haft ett omställningsmöte. Granskningen visar samtidigt att mötets värde är oklart. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bör se över mötesformen i samband med nekad sjukpenning.

Granskningen visar också att stora statliga arbetsgivare inte efterlever lagkravet att upprätta plan för återgång i arbete. I genomsnitt saknas dokumenterad information i vart tredje sjukskrivningsärende. Slutligen visar granskningen att Försäkringskassan saknar information om arbetsgivares insatser i vart fjärde ärende. Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan kan begära in fler upprättade planer, som ett led i att förbättra myndighetens informationsunderlag.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-561-9

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Ardalan Shekarabi

---

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport Vägen till arbete efter nekad sjukpenning