



Socialdepartementet

Arbetsprovning med bibehållen sjukpenning

(S2025/00933)

Utifrån de utgångspunkter Försäkringskassan har att beakta, har myndigheten följande synpunkter.

Sammanfattning

Försäkringskassan instämmer i förslaget om att det ska införas en möjlighet för den som har rätt till hel sjukpenning att, under vissa förutsättningar, arbetspröva hos sin arbetsgivare med bibehållen sjukpenning. Arbetsprovning i den form som föreslås har förutsättningar att underlätta tidiga åtgärder för återgång i arbete.

Enligt Försäkringskassan bör arbetsprovningen vara en integrerad del i den plan för återgång i arbete som arbetsgivaren är skyldig att upprätta enligt 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken (SFB). Det bör tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Försäkringskassan bedömer att myndigheten har möjlighet att föreskriva att en anmälan om arbetsprovning ska inkomma genom arbetsgivarens plan för återgång i arbete.

Därutöver har myndigheten huvudsakligen följande synpunkter på förslagen.

- Den föreslagna bestämmelsen i 27 kap. 8 c § SFB bör inte innehålla ett krav på att undertecknandet ska vara egenhändigt.
- Om avsikten är att Försäkringskassan ska verka för att arbetsprovning kommer till stånd i de fall där det behövs, behöver det klargöras i 29 kap. 2 § SFB att arbetsprovning omfattas av bestämmelserna om myndighetens samordningsuppdrag i 30 kap. 8–11 §§ SFB.
- För att underlätta den framtida tillämpningen behövs ytterligare resonemang från lagstiftarens sida om hur föreslagna 27 kap. 55 a § SFB förhåller sig till principerna och fri bevisvärdering och fri bevisprovning.
- För att undvika inlåsnings effekter bör en kortare ramtid än 365 dagar övervägas.
- Ett ställningstagande från Försäkringskassan sida om att villkoren för arbetsprovning inte är uppfyllda kan komma att betraktas som ett beslut i förvaltningslagens mening. Det vore önskvärt med ytterligare och mer djupgående överväganden i detta avseende.

Förslagen kommer att medföra kostnader för Försäkringskassan i enlighet med vad som framgår av tabellen i avsnitt 6.4 i remissvaret. Kostnaderna rymmer inte inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

27 kap. 8 c §

Enligt Försäkringskassan bör aktuell bestämmelse inte innehålla ett krav på att undertecknandet ska vara egenhändigt. Underskriftkravet bör i stället utformas på följande sätt: *Anmälan ska vara undertecknad av den försäkrade och arbetsgivaren.*

Lagstiftaren bör, enligt Försäkringskassan, eftersträva en teknikneutral lagstiftning. Ett krav på *egenhändigt* undertecknade är inte teknikneutralt, eftersom det i regel anses förhindra att en elektronisk underskrift används.¹ Det framgår av författningskommentaren till aktuell föreslagen bestämmelse att avsikten är att elektronisk underskrift ska kunna användas vid en anmälan om arbetsprövning.

Ett krav på egenhändigt undertecknande förhindrar också användandet av ombud.² Det innebär att en behörig firmatecknare för arbetsgivaren (såsom VD, styrelseledamöter, bolagsmän osv. beroende på företagsform) behöver underteckna anmälan och att ansvaret inte kan delegeras till en administratör eller personalansvarig chef. En sådan ordning skulle vara opraktisk både för Försäkringskassan och för arbetsgivarna. Försäkringskassan kan inte heller se att det vid anmälan om arbetsprövning är motiverat att utesluta ombudsanvändning utifrån behov av att motverka anmälningar från obehöriga personer.

För att inte riskera att skapa osäkerhet i fråga om vilka krav som ställs på undertecknandet bör en mer teknikneutral formulering användas.

4 Arbetsprövning med bibehållen sjukpenning

4.1 Arbetsprövning med bibehållen sjukpenning ska vara möjligt

En ny möjlighet till arbetsprövning

I promemorian konstateras att syftet med förslaget om arbetsprövning är att sänka trösklarna för återgång i arbete och främja att insatser för återgång vidtas hos arbetsgivarna. Arbetsprövning anges vara ytterligare ett verktyg som kan bidra till att arbetsgivaren uppfyller sitt rehabiliterings- och anpassningsansvar.

Utifrån de angivna syftena bör arbetsprövningen vara en integrerad del i den plan för återgång i arbete som arbetsgivaren är skyldig att upprätta enligt 30 kap. 6 § SFB. Det tydliggör att arbetsprövningen är en del i arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. Det underlättar också Försäkringskassans utredning av behov av fortsatt samordning av rehabiliteringsinsatser efter genomförd arbetsprövning. Att använda ett redan formaliserat verktyg kan också förväntas minska den administrativa bördan vid anmälningsförfarandet för alla parter.

I promemorian anges att planeringen av en arbetsprövning och utfallet av den kan ingå i arbetsgivarens plan för återgång i arbete. Enligt Försäkringskassan bör lagstiftaren i det fortsatta arbetet tydligare ge uttryck för att arbetsprövningen är en del i arbetsgivarens rehabiliteringsansvar och därmed att arbetsprövningen bör ingå i arbetsgivarens plan för återgång i arbete.

När det gäller arbetsprövningens förhållande till arbetslivsinriktad rehabilitering konstaterar Försäkringskassan att det föreslagna tillägget i 29 kap. 2 § SFB innebär att

¹ Se prop. 2012/13:45 s. 98, SOU 2021:9 s. 46 och RÅ 2002 not 206.

² Se t.ex. prop. 2017/18:247 s. 46.

arbetsprövning inte ska anses utgöra arbetslivsinriktad rehabilitering i den mening som avses i kapitlet om rehabilitering (30 kap. SFB) och rehabiliteringsersättning (31 kap. SFB). Bestämmelserna om Försäkringskassans rehabiliteringsuppdrag (samordningsuppdraget) i 30 kap. 8–11 §§ SFB blir alltså inte tillämpliga för arbetsprövning. Det innebär bland annat att Försäkringskassans uppdrag enligt 30 kap. 9 § SFB att i samråd med den försäkrade se till att behovet av rehabilitering snarast klarläggs och att åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering vidtas, inte kommer att gälla för arbetsprövningen. Försäkringskassan kommer alltså inte att kunna arbeta aktivt för att arbetsprövning ska komma till stånd inom ramen för samordningsuppdraget, till exempel i situationer där det finns behov av stöd i dialogen mellan arbetsgivaren och den försäkrade.

I promemorian (s. 25) anges att Försäkringskassan förväntas kunna ta vid efter en genomförd arbetsprövning och verka för att fortsatta åtgärder kommer till stånd samt framhålls vikten av att Försäkringskassan inom ramen för samordningsuppdraget tillvaratar resultatet av en arbetsprövning. Det framgår inte om avsikten är att Försäkringskassan även ska kunna verka för att arbetsprövning kommer till stånd i de fall där det behövs. Om detta är avsikten ser Försäkringskassan behov av ett klargörande i 29 kap. 2 § SFB om att arbetsprövning omfattas av bestämmelserna i 30 kap. 8–11 §§ SFB.

Försäkringskassan noterar en felaktig hänvisning till 29 kap. 12 § SFB och 30 kap. SFB. Regleringen avseende rehabiliteringsplan respektive rehabiliteringsersättning finns rätteligen i 30 kap. 12 § SFB respektive 31 kap. SFB.

Arbetsprövning ska inte påverka den försäkrades rätt till sjukpenning

Försäkringskassan ser positivt på att det i föreslagna 27 kap. 55 a § SFB tydliggörs att den arbetsförmåga som den försäkrade uppvisar under tid i arbetsprövning inte ska beaktas vid arbetsförmågebedömningen inför ett beslut om sjukpenning.

Försäkringskassan kan dock konstatera att det, trots den föreslagna regleringen, kommer att aktualiseras gränsdragningsvårigheter vid bevisvärderingen av olika underlag. Det kan till exempel uppkomma situationer där enbart det faktum att arbetsprövning har kommit till stånd motsäger de aktivitetsbegränsningar som framkommer av ett ingivet läkarintyg. Försäkringskassan har svårt att se annat än att detta kommer att få betydelse vid bevisvärderingen av läkarintyget. För att underlätta den framtida tillämpningen ser Försäkringskassan behov av ytterligare resonemang från lagstiftarens sida om hur föreslagna 27 kap. 55 a § SFB förhåller sig till principerna om fri bevisvärdering och fri bevisprövning.

Tidsgränser

Försäkringskassan ser en risk att den föreslagna ramtiden om 365 dagar medför en viss inlåsningseffekt som kan förlänga sjukfallet. Om två arbetsprövningar genomförs inom en kortare tidsperiod, exempelvis två månader, kan verktyget användas igen först tio månader senare. Risken är att ramtiden skapar en passivitet hos arbetsgivaren och hälso- och sjukvården som inte vidtar andra åtgärder i avvaktan på nya möjligheter för arbetsprövning. För att undvika detta bör, enligt Försäkringskassan, en kortare ramtid övervägas.

4.2 Arbetsprövning ska anmälas till Försäkringskassan

Anmälan om arbetsprövning

Enligt Försäkringskassan bör en anmälan om arbetsprövning lämpligen komma in till myndigheten genom den redan befintliga plan för återgång i arbete som arbetsgivaren ska upprätta enligt 30 kap. 6 § SFB. Planen kommer som regel in elektroniskt via Arbetsgivartjänsten och är alltid undertecknad av såväl den försäkrade som



arbetsgivaren. Den uppfyller därmed redan nu alla de formella krav som ställs på en anmälan om arbetsprövning. Eftersom planen ska vara upprättad senast den dag när den försäkrades arbetsförmåga varit nedsatt under 30 dagar kommer en anmälan via planen att kunna lämnas in i tid, även i situationer där arbetsprövning aktualiseras i ett tidigt skede efter sjuklönepperiodens slut.

Kanalen är redan förankrad hos arbetsgivarna och medför ingen ökad administrativ belastning varken för arbetsgivaren eller den försäkrade. Ett sådant förfarande ligger alltså i linje med det angivna syftet att det ska vara enkelt för försäkrade och arbetsgivare att påbörja en arbetsprövning.

Enligt 3 § förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan får myndigheten meddela föreskrifter om verkställighet av SFB när det gäller sjukpenning. I promemorian konstateras att Försäkringskassan med stöd av detta bemyndigande kan meddela föreskrifter om anmälan om arbetsprövning. Med hänsyn härtill bedömer Försäkringskassan att myndigheten har mandat att utforma formerna för anmälan på så sätt att anmälan kan integreras i arbetsgivarens plan för återgång i arbete.

Om det av en anmälan framgår att villkoren för arbetsprövning inte är uppfyllda bör, enligt promemorian, Försäkringskassan som en serviceåtgärd upplysa den försäkrade om det. Det framhålls i promemorian att den försäkrade har ett eget ansvar för att känna till de villkor som gäller för arbetsprövning och det föreslås inte något krav på godkännande från Försäkringskassans sida för att en arbetsprövning ska få påbörjas. Som Försäkringskassan förstår det innebär detta att myndighetens ställningstagande och upplysning i fråga om arbetsprövning inte är avsett att utgöra ett beslut i förvaltningslagens mening och därmed att regler om till exempel omprövning och överklagande inte aktualiseras. Försäkringskassan vill dock lyfta att ett ställningstagande med efterföljande upplysning från myndigheten om att villkoren för arbetsprövning inte är uppfyllda innebär rättsverkningar för den försäkrade i form av avsaknad av dels skyddad period enligt föreslagna 27 kap. 55 a § SFB, dels skydd för person- och sakskada under arbetet. Ett sådant ställningstagande kan också anses handlingsdirigerande på så sätt att det avser att påverka såväl den försäkrades som arbetsgivarens agerande i fråga om inledande av arbetsprövning. Mot denna bakgrund skulle ställningstagandet kunna komma att betraktas som ett beslut i förvaltningsrättslig mening vid en eventuell prövning i domstol eller hos Justitieombudsmannen. Enligt Försäkringskassan vore det därför önskvärt med ytterligare och mer djupgående överväganden i detta avseende i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

4.3 Kontroll

Enligt Försäkringskassan finns det viss risk för att arbetsprövning, utifrån att arbetsgivaren och arbetstagaren förhållandevis fritt kan initiera och lägga upp arbetet, utnyttjas från arbetsgivarens sida i syfte att få gratis arbetskraft. Den enskilde är den svagare parten i relationen till arbetsgivaren och riskerar att hamna i en situation där det är svårt att neka arbetsprövning. Försäkringskassan kommer ha mycket begränsade möjligheter att upptäcka ett eventuellt utnyttjande.

6 Konsekvenser

6.4 Konsekvenser för Försäkringskassan

Förslagen kommer att medföra kostnader för Försäkringskassan i enlighet med vad som framgår av tabellen nedan. Försäkringskassan motsätter sig bedömningen att kostnaderna ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Tabell Förvaltningskostnader i miljontals kronor ¹⁾

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Införande	0,08	3,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Avskrivningar och nedskrivningar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Räntor	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
S:a Införandekostnader	0,08	3,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Handläggning	15,75	18,98	18,98	18,98	18,98	18,98	18,98	18,98
Övrigt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
S:a Löpande kostnader	15,75	18,98	18,98	18,98	18,98	18,98	18,98	18,98
Total summa	15,83	22,60	18,98	18,98	18,98	18,98	18,98	18,98

¹⁾ 2024 års prisnivå

Detta innebär alltså att Försäkringskassan i avrundande siffror behöver 16 miljoner kronor år 2025, som ökar till 23 miljoner kronor under år 2026. Från år 2027 landar den permanenta ökningen på 19 miljoner kronor årligen.

Införandekostnaderna utgörs av kostnader för it-utveckling, revidering av blanketter och mallar samt framtagande av utbildningsmaterial m.m. It-utveckling kommer att krävas för att anpassa arbetsgivarens plan för återgång i arbete så att den även innehåller en anmälan om arbetsprövning. Att i stället nyutveckla en elektronisk anmälan för arbetsprövning skulle medföra högre kostnader och även leda till undanträngningseffekter för redan beslutade och påbörjade utvecklingsarbeten. Det kommer även behövas viss it-utveckling för att kunna visa och kontrollera föreslagna tidsgränser (14 dagar och inom/utom ramtid) samt för att få fram statistik som möjliggör för myndigheten att uppfylla sitt uppföljningsansvar.

De löpande kostnaderna utgörs av handläggningskostnader. Eftersom flera parametrar för beräkningen i nuläget är okända har vissa antaganden fått göras till grund för beräkningen. Försäkringskassan har antagit en ökad handläggningstid med cirka 60 minuter för information, handläggning och uppföljning i varje ärende där arbetsprövning initieras. Vidare har myndigheten antagit en ytterligare ökad handläggningstid om 15 minuter i ärenden där det förekommer dialog kring arbetsprövningen innan den påbörjats. Det uppskattas att sådan dialog kommer att ske i 50 procent av ärendena om arbetsprövning.

Beräkningarna utgår från uppskattningen att arbetsprövning kommer att aktualiseras i 10 procent av de sjukpenningärenden som passerar dag 90.

Vidare utgår beräkningarna från att Försäkringskassans ställningstagande i fråga om villkoren för arbetsprövning är uppfyllda inte ska anses utgöra ett beslut i förvaltningslagens mening. Som konstaterats i avsnitt 4.2 anser Försäkringskassan att den bedömningen kan ifrågasättas och att ytterligare överväganden behöver göras i det avseendet. För det fall att ställningstagandet ska ses som ett beslut kommer det att innebära högre handläggningskostnader för myndigheten.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

27 kap. 8 b §

I författningskommentaren anges att en period med arbetsprövning är 14 dagar oavsett hur mycket eller hur lite som den försäkrade arbetsprövar under den perioden, det vill säga när en period väl är påbörjad så pågår den alltid i 14 dagar. Det behöver klargöras vad som gäller om den försäkrade, efter anmälan, aldrig påbörjar arbetsprövningen. Fråga uppkommer också hur situationen ska hanteras om den försäkrade återkallar sin anmälan innan 14-dagarsperioden påbörjats. Den senare frågeställningen har viss anknytning till frågan om Försäkringskassans ställningstagande ska ses som ett beslut i



förvaltningslagens mening (se avsnitt 4.2 i remissvaret) och således om reglerna om ändring av beslut aktualiseras.

29 kap. 2 §

Försäkringskassan noterar att det beträffande arbetsprövning felaktigt hänvisas till 8 kap. 7 a § SFB. Arbetsprövning föreslås regleras i 27 kap. 8 a § SFB.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Ingrid Utne, avdelningschef Ulrika Havossar och rättslig expert Anna Pochill, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Anna Pochill