

## Steglös avräkning

En analys av arbetsutbudet för personer med sjukersättning som har använt steglös avräkning

Regeringen har gett ISF i uppdrag att utvärdera steglös avräkning. Syftet med steglös avräkning är att ge personer med sjukersättning den stimulans och den försörjningstrygghet som kan behövas för att både våga och bli motiverade att återgå i arbete. Utgångspunkten när reglerna om steglös avräkning infördes var att steglös avräkning skulle bidra till att öka arbetsutbudet, att reglerna skulle vara så transparenta och enkla som möjligt och att administrationen av regelverket skulle vara enkel, men utan att systemet av allmänheten skulle upplevas som alltför generöst eller orättvist.

### Särskilda regler om sjukersättning och steglös avräkning

De personer som i dag har rätt till sjukersättning tills vidare kan delas in i två olika grupper. Den första gruppen omfattar de personer som har beviljats sjukersättning enligt de regler som gällde före den 1 juli 2008. Det är denna grupp som omfattas av de särskilda reglerna om sjukersättning och steglös avräkning. Den andra gruppen som har sjukersättning är de som har beviljats sjukersättning enligt det nya striktare regelverket som gäller från och med den 1 juli 2008. Denna grupp omfattas inte av de särskilda reglerna om sjukersättning och steglös avräkning. Däremot kan denna grupp ansöka om vilande sjukersättning hos Försäkringskassan. Vilande sjukersättning innebär att dessa personer kan förvärvsarbeta eller studera under en period på högst 24 månader utan att de förlorar sin rätt till sjukersättning. Gruppen som omfattas av steglös avräkning kan däremot inte arbeta med vilande sjukersättning.

### Det behövs en möjlighet att arbeta utan att Försäkringskassan omprövar rätten till sjukersättning

Gruppen som omfattades av steglös avräkning uppgick till drygt 400 000 personer när modellen infördes 2009. Det fanns förhoppningar om att 70 000 personer per år skulle använda sig av möjligheten att pröva på att arbeta, men det är ungefär 8 000–10 000 personer per år som har gjort det.

De allra flesta människor har arbetsförmåga i någon utsträckning om man hittar den kombination av arbetsuppgifter, arbetsförhållanden och arbetsmiljö som passar just dem. Om inflödet till sjukersättning endast skulle bestå av personer som helt saknar arbetsförmåga för all framtid skulle möjligheten att pröva förvärvsarbete inte behövas. I bedömningen av rätten till sjukersättning kommer det alltid att finnas en osäkerhet om nedsättningen av arbetsförmågan är permanent eller om ytterligare rehabilitering kan leda till att personer vid rätt förutsättningar kan återfå eller utveckla en arbetsförmåga.

ISF:s granskning visar att drygt 12 procent av de nästan 20 000 personer som använt steglös avräkning under åren 2009–2015 har använt steglös avräkning under samtliga sju år.

Det nuvarande regelverket fokuserar främst på att möjliggöra arbete för personer med sjukersättning. En stor skillnad mellan steglös avräkning och vilande sjukersättning är att den enskilda personen med vilande ersättning senast efter 24 månader måste bestämma sig för om hen ska fortsätta att arbeta eller återgå till sin beviljade sjukersättning. Det blir en naturlig tidpunkt för både individen och myndigheten att diskutera individens framtid, till exempel fortsatt arbete utan sjukersättning. Motsvarande tidpunkt finns i nuläget inte i regelverket om steglös avräkning.

### Enkelhet är viktigt men det är även kontrollfunktionen

Från tidigare studier vet vi att ju enklare regelverket är desto troligare är det att fler personer använder sig av en reform. Detta leder i sin tur till att effekten av reformen blir större. Det finns dock en intressekonflikt mellan enkelhet och kontroll. En konflikt som uttrycks redan i regeringens förarbeten till steglös avräkning. Regeringen skriver att de har försökt skapa ett system som ska vara lätt att förstå för den enskilde samtidigt som allmänheten ska kunna acceptera det.

ISF visar i denna granskning att steglös avräkning är utformat på ett sådant sätt att administrationen är betydande. Regelverket kräver att man är en välorganiserad person som fortlöpande lämnar in ändringar av inkomster och inkomststopp till Försäkringskassan – framför allt för den som arbetar och har en inkomst över fribeloppet. Personen ska kunna göra en tillförlitlig bedömning av framtida inkomster och samtidigt ha en ekonomisk beredskap för framtida återbetalningskrav. Personer som har rätt till hel sjukersättning och arbetar har heller inte rätt till sjuklön eller sjukpenning, vilket innebär att dessa personer även behöver ha en ekonomisk beredskap för inkomstbortfall vid tillfälliga sjukdomar.

Detta är höga krav på en grupp människor som i hög grad är ekonomiskt utsatta med kroniska sjukdomar och funktionsnedsättningar.

## Mindre administration och mer information – fler användare utan att försämra kontrollfunktionen

Granskningen visar att arbetsutbudet för de som använder sig av steglös avräkning ökar över tid. För personer med hel sjukersättning styr fribeloppet i hög utsträckning personernas arbetsinkomst. Detta resultat är inte lika tydligt för personer med partiell sjukersättning. För gruppen med partiell sjukersättning är det vanligare att placera arbetsinkomsten strax över fribeloppet. Detta kan bero på att det är svårare för personer med partiell sjukersättning att exakt bedöma arbetsinkomsten, eftersom arbetsutbudet är högre för dessa personer.

Det vanligaste är att arbetsinkomsten ligger strax under fribeloppet. Detta resulterar i att många personer går miste om den inkomstförstärkning som de skulle få om de arbetade mer. Även om arbetsinkomsten överstiger fribeloppet får personerna behålla all arbetsinkomst, det är endast sjukersättningen som reduceras. Om arbetsinkomsten ligger strax under fribeloppet riskerar personerna inte att deras sjukersättning reduceras. De riskerar därför heller inte att behöva betala tillbaka något två år senare och de slipper en hel del administrativa kontakter med Försäkringskassan.

Det är inte bara för personerna som använder sig av steglös avräkning som administrationen är omfattande. För Försäkringskassan är det svårt att hinna med alla de beslut och omräkningar som är nödvändiga innan en person får börja arbeta med steglös avräkning. Även avstämningen av den slutgiltiga sjukersättningen för de personer som har använt steglös avräkning två år tidigare tar myndighetens resurser i anspråk. Om avstämningen dessutom resulterar i ett återbetalningskrav krävs det ännu mer resurser.

Det har inte gjorts några riktade informationsinsatser till alla personer som omfattas av steglös avräkning sedan år 2010. Informationen som finns på Försäkringskassans webbsida är så begränsad att det troligtvis finns personer som har återfått en arbetsförmåga som inte känner till möjligheten att arbeta utan att rätten till sjukersättning omprövas. Trots bristen på information finns det fortfarande ett nyinflöde av personer som tidigare inte använt sig av möjligheten till steglös avräkning. År 2016 beviljades nästan 900 personer som tidigare inte använt sig av möjligheten, vilket motsvarar drygt tio procent av samtliga som använde steglös avräkning under detta år. Nyinflödet har dock minskat över tid. År 2015 var nyinflödet drygt 1 100 personer och året innan var det nästan 1 400 personer.

## Månadsuppgifter och ett beräkningsstöd kan minska osäkerheten

Granskningen visar att drygt 800 personer fick ett återbetalningskrav på 10 000 kronor eller mer under 2016 efter att ha använt steglös avräkning. Det motsvarar knappt tio procent av samtliga som använde steglös avräkning det året. Dessa personer hade i många fall en lång historia av

återbetalningskrav bakom sig. Anledningen till dessa höga skulder är att personerna underskattade sin arbetsinkomst år 2014. Detta ledde till att de fick för hög preliminär sjukersättning som de sedan måste återbetala till Försäkringskassan. ISF visar också i granskningen att mycket av både individens och Försäkringskassans administration av steglös avräkning beror på den enskilda personens svårighet att uppskatta sin framtida inkomst korrekt.

Ett sätt att minska riskerna för stora och återkommande skulder är att ge Försäkringskassan direktåtkomst till månadsvisa inkomstuppgifter. Granskningen visar att många personer som använder sig av steglös avräkning i hög grad styrs av fribeloppet och tjänar precis så mycket att de inte riskerar att inkomsten påverkar deras sjukersättning. Intervjuerna visar också att handläggarna upplever att många personer som vill arbeta med steglös avräkning vill ha hjälp med att beräkna de kommande inkomsterna. Ett annat sätt att minska osäkerheten kring de eventuella negativa konsekvenserna av att arbeta med steglös avräkning är att Försäkringskassan inför ett beräkningsstöd. Detta beräkningsstöd skulle kunna likna den norska lösningen som hjälper den enskilda personen att räkna ut hur mycket sjukersättningen påverkas av arbetsinkomsten.

## Rekommendationer till Försäkringskassan

- ▶ ISF rekommenderar Försäkringskassan att överväga att arbeta mer aktivt med att informera gruppen som omfattas av steglös avräkning om möjligheten att arbeta utan att det påverkar deras rätt till sjukersättning.
- ▶ ISF rekommenderar Försäkringskassan att utreda möjligheten att använda sig av månadsuppgifter i handläggning av ärenden om steglös avräkning liknande det Försäkringskassan föreslagit för bostadsbidrag.
- ▶ ISF rekommenderar Försäkringskassan att undersöka möjligheten att utveckla ett beräkningsstöd för personer som vill använda steglös avräkning. Detta för att visa vad konsekvenserna på sjukersättningen blir av ökande arbetsinkomster.

## Medskick till regeringen

Rapporten innehåller ett antal medskick om regeringen skulle vilja utvidga steglös avräkning till att omfatta alla som beviljats sjukersättning. Se kapitel 7 i rapporten.

Vill du veta mer?

Rapporten finns att ladda ned eller beställa via vår webb: [www.inspsf.se](http://www.inspsf.se)