

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2018:11

---

## Steglös avräkning

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

---

*isf*

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på [www.inspsf.se](http://www.inspsf.se).

Stockholm 2018

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Fredrik Johansson Tormod (projektledare) Sabine Brattgård,  
Ann-Christin Jans, Malin Josephson och Markus Larsson.

## Sammanfattning

Regeringen har gett ISF i uppdrag att utvärdera steglös avräkning. Granskningen undersöker de personer som Försäkringskassan har beviljat sjukersättning tills vidare enligt de regler som gällde före den 1 juli 2008. De omfattas av de särskilda reglerna om sjukersättning och steglös avräkning. Granskningen berör alltså inte de personer som har beviljats sjukersättning efter den 1 juli 2008.

Steglös avräkning infördes den 1 januari 2009 och möjliggör för en person att förvärvsarbeta utan att det påverkar personens rätt till sjukersättning. Steglös avräkning innebär att arbetsinkomster upp till ett fribelopp inte påverkar den utbetalda sjukersättningen. Fribeloppet är ett prisbasbelopp för personer med hel sjukersättning, vilket år 2018 motsvarar 45 500 kronor. Vid arbetsinkomster utöver fribeloppet minskas sjukersättningen successivt och betalas ut med ett preliminärt belopp. Det finns dock ett tak för hur hög inkomsten tillsammans med sjukersättningen får vara. Arbetsinkomsten och sjukersättningen får tillsammans inte överstiga åtta prisbasbelopp, vilket år 2018 motsvarar 364 000 kronor. Om arbetsinkomst och sjukersättning överstiger detta belopp görs en ytterligare minskning av sjukersättningen med hela det belopp som överstiger åtta prisbasbelopp. Det medför att sjukersättningen är bortreducerad vid arbetsinkomster på motsvarande åtta prisbasbelopp eller mer. Personer med partiell sjukersättning har högre fribelopp.

Personer som använder sig av steglös avräkning har inte rätt till sjuklön eller sjukpenning. De personer som har partiell sjukersättning har rätt till sjukpenning och sjuklön endast på den del av sin arbetstid de inte har rätt till sjukersättning.

När steglös avräkning infördes år 2009 hade drygt 400 000 personer rätt att använda sig av steglös avräkning. 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 använt sig av möjligheten.

Uppdragets syfte är att undersöka hur arbetsutbudet för personer som har använt steglös avräkning har utvecklats från början av 2000-talet till år 2015. Granskningen ska även undersöka om lagen eller tillämpningen av lagen har inslag som ger incitament till att avstå från förvärvsarbete.

Denna rapport svarar på tre specifika frågor:

1. Hur har arbetsutbudet för gruppen som omfattas av steglös avräkning utvecklats?
2. Vad kräver reglerna av den som använder steglös avräkning och vad innebär reglerna för hur Försäkringskassan handlägger dessa ärenden?
3. Vilken information ger Försäkringskassan till de kvinnor och män som har eller har rätt att ansöka om steglös avräkning av sjukersättningen?

Denna granskning är beskrivande till sin karaktär. Det beror på att steglös avräkning genomfördes på sådant sätt att det är svårt att utvärdera effekterna.

ISF har hämtat registeruppgifter från Försäkringskassan för åren 2003–2015 för att undersöka arbetsutbudet före och efter att steglös avräkning infördes. För att besvara de andra frågorna har vi genomfört registeranalyser samt granskat ärendeakter för personer som använt sig av steglös avräkning och intervjuat tjänstemän på Försäkringskassan.

## Personer med partiell sjukersättning använder steglös avräkning i större utsträckning än de med hel sjukersättning

Det finns skillnader mellan de personer som använder sig av steglös avräkning och de som inte gör det. De som använder sig av steglös avräkning har egenskaper som vanligtvis värderas högt på arbetsmarknaden jämfört med de som inte använder steglös avräkning. De har till exempel högre utbildning, är yngre och har inkomstbaserad sjukersättning i högre utsträckning. Det innebär att deras sjukersättning i högre grad är baserad på tidigare arbetsinkomster. Vi kan därmed inte tolka eventuella skillnader i arbetsutbud mellan grupperna som en effekt av steglös avräkning, eftersom de två grupperna som omfattas av steglös avräkning har olika stor förankring på arbetsmarknaden.

De med partiell sjukersättning använder steglös avräkning mer än de som har hel sjukersättning. De kan lättare utöka sitt arbetsutbud eftersom de redan har etablerade kontakter med arbetslivet.

Det är vanligare att kvinnor har partiell sjukersättning än att män har det. Men bland de med hel respektive partiell sjukersättning, är det små skillnader i vilken omfattning kvinnor och män använder sig av steglös avräkning.

## Inkomsterna för gruppen som använder sig av steglös avräkning närmar sig fribeloppet

Arbetsinkomsten för åren 2003–2006 var i princip den samma för gruppen som senare kommer att använda möjligheten att arbeta med steglös avräkning som den var för gruppen som inte kommer att använda den möjligheten. Resultat gäller oavsett sjukersättningens omfattning. Åren 2007–2008 – precis innan steglös avräkning infördes – började arbetsinkomsten för gruppen som senare kom att använda steglös avräkning att öka snabbare. För åren 2009–2015 finner vi att arbetsinkomsterna för personerna som använder steglös avräkning ökade. Men arbetsinkomsten för gruppen som inte använde steglös avräkning var i princip oförändrad under samma period.

Fribeloppet styr i hög grad hur stort arbetsutbudet blir för de som använder möjligheten att arbeta med steglös avräkning. Det beror på att arbetsinkomster upp till fribeloppet inte påverkar hur mycket sjukersättning som betalas ut. För samtliga år, utom år 2009, är det vanligaste arbetsinkomstintervall för de personer som har hel sjukersättning det intervall som ligger strax under fribeloppet. Många personer som använder steglös avräkning ökar sitt arbetsutbud över tid, men endast så mycket så att de

fortfarande ligger under fribeloppet. Det innebär att sjukersättningen inte påverkas och att personerna inte riskerar att behöva återbetala sjukersättningen. Samtidigt går denna grupp miste om den inkomstförstärkning som ett ytterligare ökat arbetsutbud ger.

## Regelverket är administrativt mödosamt för personer som använder steglös avräkning

Det framgår av granskningen att administrationen är betydande för en person som använder steglös avräkning. Personer som vill börja använda steglös avräkning måste lämna in en skriftlig ansökan till Försäkringskassan. De måste lämna in ansökan innan de börjar arbeta för att skydda rätten till sjukersättning mot omprövning. I ansökan ska personen uppskatta hur många timmar per vecka hen kommer att arbeta och hur stora inkomsterna kommer att vara. En ny ansökan måste göras för varje kalenderår.

Granskningen visar att administrationen för en person som använder sig av steglös avräkning beror på hur väl hen lyckas beräkna sin förvärvsinkomst. En person som har svårt att uppskatta sin inkomst behöver ha omfattande kontakter med Försäkringskassan redan efter några års arbete med steglös avräkning. Ett resultat av att det är svårt att uppskatta inkomsterna är att många personer drar på sig stora återbetalningskrav. År 2016 fick var tionde person som arbetade med steglös avräkning ett återbetalningskrav på 10 000 kronor eller mer.

Personer som har rätt till hel sjukersättning och arbetar har inte rätt till sjuklön eller sjukpenning. Därför behöver personer som använder steglös avräkning ha en ekonomisk beredskap om de skulle bli sjuka. De personer som har partiell sjukersättning har rätt till sjukpenning och sjuklön men endast för den del av sin arbetstid de inte har rätt till sjukersättning. Enligt förarbetena till reglerna om steglös avräkning ansåg regeringen att det inte är acceptabelt att en person får räkna inkomsten från ett arbete som utförs på samma tid som sjukersättning har beviljats för som grund för en sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

## Regelverket är administrativt mödosamt för Försäkringskassan

Det är svårt för Försäkringskassan att hinna med alla de beslut och eventuella omräkningar som är nödvändiga innan en person får börja arbeta med steglös avräkning. Myndighetens handläggare behöver ofta ta kontakt med de personer som vill använda steglös avräkning, till exempel när det saknas uppgifter i ansökan. De behöver också ta kontakt när personen har använt fel ansökningsblankett eller när ansökan kommit in till myndigheten först efter att personen har börjat arbeta. Försäkringskassan behöver också använda resurser för att stämma av den slutgiltiga sjukersättningen för personer som har använt steglös avräkning två år tidigare. Om avstämningen resulterar i ett återbetalningskrav tar detta mer resurser i anspråk av Försäkringskassan.

År 2015 ändrade Försäkringskassan tillämpningen i de fall där en person arbetar del av året, efter en dom i Högsta förvaltningsdomstolen. Före domen kunde en person som påbörjat ett arbete med steglös avräkning

under den senare delen av året bli återbetalningsskyldig för den sjukersättning som betalats ut innan hen började arbeta. Men efter domen är detta inte längre möjligt. Konsekvensen av domen är att fribeloppet anpassas till det antal månader som är kvar på året från det att arbetet med steglös avräkning påbörjats. Anpassningen av fribeloppet har krävt ytterligare resurser från Försäkringskassan för att handlägga dessa ärenden.

## Det behövs förutsättningar för att ge personer möjlighet att arbeta utan att förlora rätten till sjukersättning

Det behövs ett regelverk som gör det möjligt för personer med sjukersättning att pröva på att arbeta utan att de förlorar rätten till sjukersättning. I bedömningen av rätten till sjukersättning finns det alltid en viss osäkerhet om nedsättningen av arbetsförmågan är permanent.

Det finns goda skäl för att personer som beviljats sjukersättning ska kunna pröva sin arbetsförmåga. De personer som har sjukersättning har olika förutsättningar att arbeta. Därför är det viktigt att systemet är uppbyggt på ett sätt som både är hanterligt för de allra flesta och inte försätter människor i en ekonomisk besvärlig situation.

Antalet personer som har möjlighet att använda steglös avräkning är begränsat och kommer att minska. Efter år 2010 har Försäkringskassan inte gjort några generella informationsinsatser till de som omfattas av steglös avräkning. År 2016 beviljades nästan 900 personer steglös avräkning som under tidigare år inte använt sig av denna möjlighet. Det motsvarar drygt 10 procent av samtliga som använde sig av steglös avräkning det året. Det visar på att det finns ett visst nyinflöde till steglös avräkning.

Både registeruppgifter och ärendeakter visar att återbetalningskrav är ett problem för många personer som använt sig av steglös avräkning. I gruppen som använder steglös avräkning är många personer ekonomiskt och socialt utsatta med kroniska sjukdomar och funktionsnedsättningar. Även förhållandevis blygsamma skulder kan få påtagliga konsekvenser för personer i denna grupp. Detta gäller särskilt eftersom skulden regleras först två år efter att personen arbetade med steglös avräkning. Effektiviteten och kvaliteten i ärenden som gäller steglös avräkning skulle kunna öka genom att ge Försäkringskassan direktåtkomst till inkomstuppgifter. Försäkringskassan skulle därmed få möjlighet att korrigera utbetalningar av sjukersättning löpande under året för de fall där det visar sig att den enskilda personens inkomstprognos av någon anledning inte stämmer överens med den faktiska inkomsten.

Ett 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. I Norge finns ett beräkningsstöd på NAV:s webbplats som hjälper den enskilda personen att räkna ut hur mycket sjukersättningen påverkas av arbetsinkomsten. NAV är den norska myndighet som bildades när landets försäkringskassa, arbetsförmedling och kommunernas socialtjänst samlokaliseras.

## Rekommendationer

ISF lämnar ett antal rekommendationer som syftar till att öka arbetsutbudet hos de personer som omfattas av steglös avräkning.

ISF ger följande rekommendationer:

1. 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.
2. ISF rekommenderar Försäkringskassan att utreda möjligheten att använda sig av månadsuppgifter i handläggning av ärenden om steglös avräkning liknande det Försäkringskassan föreslagit för bostadsbidrag.
3. 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.

ISF lämnar utöver ovanstående rekommendationer ett antal medskick som behöver utredas vidare om regeringen överväger att låta systemet med steglös avräkning gälla för alla som beviljas sjukersättning.

Medskicken är:

1. Fribeloppets nivå förefaller i hög grad styra hur mycket personerna som använder steglös avräkning arbetar. Om regeringen vill att de personer som använder steglös avräkning ska arbeta mer tyder resultaten från denna granskning på att detta kan åstadkommas genom en höjning av fribeloppet. Dock finns en risk att ett ökat fribelopp kan uppfattas som alltför generös av allmänheten.
2. Regelverket behöver hantera att fribeloppen – för många arbetstagare med partiell sjukersättning – är lågt satta och därför riskerar att göra steglös avräkning mindre attraktivt för personer med partiell sjukersättning.
3. Regelverket behöver även hantera att personer som har inkomster över fribeloppet, och som använder steglös avräkning, upplever en stor osäkerhet över att få en betydligt sämre inkomst vid kortare sjukdom.
4. Som regelverket är utformat i dag kan det vara svårt för personer med partiell sjukersättning att avgöra på vilken del de utökar sitt arbetsutbud – är det på den delen som de har sjukersättning på (vilket föranleder en ansökan om steglös avräkning) eller är det på den delen de inte har sjukersättning på (vilket inte föranleder en ansökan om steglös avräkning)? Regelverket behöver hantera denna oklarhet.
5. Regelverket skulle även kunna innehålla en uppföljning av den enskildes arbete med steglös avräkning så att det sker en diskussion kring individens framtid, kring till exempel fortsatt arbete utan sjukersättning eller om någon form av rehabiliterande åtgärd skulle

kunna vara aktuell för att ytterligare stärka den enskildes arbetsutbud.

6. ISF har svårt att följa hur Försäkringskassan har resonerat när myndigheten har valt lösningen att anpassa fribeloppet för personer som börjar arbeta med steglös avräkning en bit in på året. Det bör utredas om lösningen med ett anpassat fribelopp är den bästa lösningen för att uppnå de önskade effekterna.







*adress* Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7  
*telefon* 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 *e-post* [registrator@inspsf.se](mailto:registrator@inspsf.se) *webb* [www.inspsf.se](http://www.inspsf.se)