

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2019:9

Hel sjukersättning från 19 års ålder

En granskning av Försäkringskassans tillämpning efter regeländringen
den 1 februari 2017

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.

Stockholm och Göteborg 2019

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Rapporten har skrivits av Berit Hamrén (projektledare), Louise Grönqvist och Maria Gustavson.

Sammanfattning

En försäkrad vars arbetsförmåga är långvarigt nedsatt kan ha rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning. I februari 2017 trädde en regeländring i kraft som innebär att Försäkringskassan kan bevilja hel sjukersättning från och med juli det år den försäkrade fyller 19 år.¹ Tidigare kunde sjukersättning lämnas först från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år. Liksom tidigare kan personer i åldern 19–29 år få aktivitetsersättning.

Denna rapport redovisar resultaten av ISF:s granskning av Försäkringskassans tillämpning av den nya bestämmelsen om sjukersättning för personer under 30 år.

Granskningen visar att:

- Försäkringskassans bedömningar om sjukersättning för unga personer håller hög kvalitet.
- En stor andel av de unga personer som har sökt aktivitetsersättning för andra eller tredje gången uppfyller förutsättningarna för att kunna beviljas sjukersättning.
- De personer som beviljas aktivitetsersättning för första gången är unga och deras arbetsförmåga är ofta oprövad och kan utvecklas, vilket gör att det är rimligt att de får aktivitetsersättning.
- Regeringens avsikt att renodla aktivitetsersättningen uppnås inte.
- Den särskilda ersättningen för aktiviteter inom aktivitetsersättningen bör ses över.

Syfte och frågor

Syftet med granskningen är att undersöka om den målgrupp som kan komma i fråga för hel sjukersättning från 19 års ålder också får förutsättningar att ansöka om och bli beviljade sjukersättning.

En fråga som besvaras i granskningen är om det finns unga personer som har beviljats sjukersättning men vars arbetsförmåga inte är helt och stadigvarande nedsatt eller för vilka rehabiliteringsåtgärder kan leda till att den försäkrade får eller återfår någon arbetsförmåga.

Vidare besvarar granskningen frågan om det bland unga försäkrade som blir beviljade hel aktivitetsersättning finns personer som även skulle kunna bedömas uppfylla villkoren för rätt till hel sjukersättning.

ISF har därutöver analyserat om möjligheten att få särskild ersättning för aktiviteter i aktivitetsersättningen påverkar vilken av förmånerna aktivitetsersättning eller sjukersättning som den unga försäkrade ansöker om.

¹ 33 kap. 16 § i socialförsäkringsbalken.

Genomförande

Vi har genomfört granskningen i flera delar. Inledningsvis har vi gjort en rättsutredning och analyserat beskrivande statistik från Försäkringskassan. Vi har därefter genomfört granskningar av Försäkringskassans ärendeakter (aktgranskning) i tre olika urval och slutligen har vi även gjort intervjuer på Försäkringskassan.

De tre urvalen i aktgranskningen omfattar:

- Samtliga unga personer som har blivit beviljade sjukersättning, utan att tidigare ha haft någon period med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga (*beviljad sjukersättning*).
- Ett urval av unga personer som har blivit beviljade aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga för första gången (*nybeviljad aktivitetsersättning*).
- Ett urval av unga personer som har blivit beviljade aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga och som tidigare haft minst ett beslut om aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga (*tidigare haft aktivitetsersättning*).

Samtliga grupper gäller personer i åldern 19–24 år och avser beslut fattade under perioden februari 2017–augusti 2018. Vi har sammantaget granskat 266 personakter i de tre urvalen.

Intervjuerna har genomförts i form av en gruppintervju med handläggare inom aktivitetsersättning och en gruppintervju med handläggare inom sjukersättning, inom två av Försäkringskassans verksamhetsområden. Därutöver har vi genomfört två intervjuer med specialister, en specialist inom respektive verksamhetsområde.

Försäkringskassans bedömningar om sjukersättning för unga personer håller hög kvalitet

Lagstiftaren har under olika perioder behövt göra olika vägval när det gäller om staten ska kunna ge en stadigvarande ersättning till unga personer med svåra funktionsnedsättningar. En anledning till att Sverige gick ifrån möjligheten att bevilja unga personer förtidspension, och i stället införde för månen aktivitetsersättning, var att inte riskera att permanent ställa unga utanför arbetsmarknaden. Ett syfte med denna granskning är därför att undersöka om det är rätt grupp av unga som beviljas hel sjukersättning.

Våra resultat från granskningen av 67 ärendeakter visar att Försäkringskassans beslut om hel sjukersättning till unga i åldersgruppen 19–24 år håller hög kvalitet. Den lilla grupp av unga, som har beviljats sjukersättning utan att tidigare ha haft någon period med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga, har omfattande funktionsnedsättningar. Vi bedömer att den grupp unga personer som har ingått i granskningen och som har blivit beviljade hel sjukersättning också är den grupp som lagstiftaren har haft i åtanke med reformen. I samtliga ärenden har den bakomliggande utredningen till beslutet varit tillräcklig och i samtliga

ärenden finns det grund för att bevilja den unga personen hel sjukersättning.

Av intervjuerna och ärendeakterna framgår att det kan vara svårt för en person att få fram ett läkarutlåtande för att kunna ansöka om ersättning. Svårigheterna kan bero på att många unga i gruppen med svåra funktionsnedsättningar inte har någon fast läkarkontakt, eftersom de inte har någon pågående medicinsk behandling. Det innebär att de vänder sig till primärvården när de behöver ett läkarutlåtande för att kunna ansöka om ersättning. Där får den unga personen ofta träffa en läkare som hen aldrig har träffat tidigare.

Av granskningen framgår att Försäkringskassan i motiveringen till en del beslut redogör för förutsättningarna för att få sjukersättning på ett sätt som inte är korrekt för denna målgrupp. Eftersom personer under 30 år endast kan komma i fråga för hel sjukersättning är information om i vilken grad arbetsförmågan ska vara nedsatt för rätt till sjukersättning på en lägre nivå inte relevant för yngre personer. Men denna information lämnas i många beslut om sjukersättning. Försäkringskassan behöver därför se över vilken information som myndigheten lämnar i besluten.

En stor andel av de som har ansökt om aktivitetsersättning flera gånger bedöms uppfylla förutsättningarna för att beviljas sjukersättning.

Granskningen av 105 ärendeakter där personen har beviljats aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga för andra eller tredje gången visar att det finns fler unga personer som skulle kunna beviljas hel sjukersättning enligt den nya lagstiftningen. Vi bedömer i 41 procent av dessa ärenden att förutsättningarna var uppfyllda för att kunna bevilja hel sjukersättning. Men för att Försäkringskassan i dessa situationer ska kunna fatta ett beslut om sjukersättning krävs att den försäkrade ansöker om den förmånen.

I de flesta av dessa ärenden har den nya prövningen av aktivitetsersättning skett utan att myndigheten har lämnat någon information om möjligheten att i stället ansöka om sjukersättning. Av ärendena framgår att Försäkringskassan inte alltid informerar unga personer om möjligheten att ansöka om hel sjukersättning i ärenden när denna ersättning skulle kunna vara aktuell. Detta bekräftas även av våra intervjuer med handläggare på Försäkringskassan.

Detta innebär att regeringens avsikt inte uppnås om att gruppen med aktivitetsersättning uteslutande ska omfatta de unga personer som har potential att utveckla arbetsförmåga eller endast har en delvis nedsatt arbetsförmåga. Det innebär också att unga personer som eventuellt hade velat ha den trygghet som hel sjukersättning kan ge inte ges den möjligheten. Dessa unga personer får i stället ansöka om aktivitetsersättning igen, med den osäkerhet som är förknippad med om hen blir eller inte blir beviljad ersättningen.

Det är rimligt att bevilja aktivitetsersättning för unga vars arbetsförmåga är oprövad

Vår granskning av 94 ärendeakter där unga personer beviljats aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga för första gången visar att det finns

unga i denna grupp som sannolikt på sikt kommer att kunna beviljas sjukersättning. Men vi bedömer att det är rimligt att nu bevilja dem aktivitetsersättning, eftersom de är unga och deras arbetsförmåga är oprövad. De kan mogna och utvecklas både av att bli lite äldre och av att få medicinsk och arbetslivsinriktad rehabilitering. Det är därför för tidigt att besluta om sjukersättning för denna grupp. Vi bedömer att Försäkringskassans bedömningar och beslut i dessa ärenden är väl avvägda.

För den här gruppen unga personer är det väsentligt att de får stöd i att kunna närma sig arbetsmarknaden. De bör i högre grad få möjlighet att under tiden med aktivitetsersättning få rehabilitering när det är möjligt. Inte minst behöver sådana insatser genomföras före Försäkringskassans prövning av en ny ansökan om en period med aktivitetsersättning. Det är viktigt för både den unga personen och för att Försäkringskassan ska kunna bedöma om hen har potential att utveckla en arbetsförmåga och komma ut på arbetsmarknaden. I annat fall bör Försäkringskassan informera om möjligheten att ansöka om sjukersättning.

Regeringens avsikt att renodla aktivitetsersättningen uppnås inte helt

Ett av syftena med regeländringen är att gruppen med aktivitetsersättning ska bestå av unga personer med potential att utveckla arbetsförmåga och närma sig arbetsmarknaden.

Vi bedömer att i 41 procent av de 105 ärenden där personen har beviljats aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga för andra eller tredje gången är förutsättningarna uppfyllda för att kunna bevilja hel sjukersättning. Det innebär att regeringens avsikt inte helt uppnås. Av intervjuerna framgår att det finns ekonomiska drivkrafter som kan göra att de unga väljer att ansöka om aktivitetsersättning i stället för sjukersättning.

I förarbetena till regeländringen framgår att ersättningsnivån inom aktivitetsersättning respektive sjukersättning för unga ska vara densamma och att det inte ska finnas några ekonomiska drivkrafter att välja mellan de två förmånerna. Men här verkar lagstiftaren ha förbisetat att möjligheten att få särskild ersättning för aktiviteter inom ramen för aktivitetsersättning kan vara en ekonomisk drivkraft för unga att inte ansöka om sjukersättning. Det gäller även i de fall där det är tydligt att den unga personen hade kunnat bli beviljad sjukersättning samt när den unga personen eller hans ställföreträdare anser att möjligheterna till rehabilitering är uttömda.

En ung person kan enligt gällande regelverk välja att ha aktivitetsersättning för att få särskild ersättning för aktiviteter från Försäkringskassan, trots att hen tillhör den grupp som lagstiftaren har avsett att ge hel sjukersättning. Det finns i dag ingen möjlighet för Försäkringskassan att byta ut aktivitetsersättning mot sjukersättning när en person uppfyller förutsättningarna för detta. För den som till exempel har sjukpenning kan Försäkringskassan på eget initiativ utreda och besluta om att byta ut sjukpenning mot aktivitetsersättning eller sjukersättning.²

² 36 kap. 25 § socialförsäkringsbalken.

Det skulle naturligtvis innebära en betydande inskränkning i den försäkrades självbestämmande om Försäkringskassan skulle få möjlighet att bestämma om den försäkrade ska få sjukersättning eller aktivitetsersättning. Men vi bedömer att regeringen bör se över om Försäkringskassan ska kunna pröva rätten till sjukersättning även om den försäkrade enbart har ansökt om aktivitetsersättning, om avsikten att renodla aktivitetsersättningen ska kunna uppnås.

Särskild ersättning för aktiviteter inom aktivitetsersättningen bör ses över

Granskningen visar att det finns flera problem med regelverket för den särskilda ersättningen för aktiviteter inom aktivitetsersättningen.

Försäkringskassan kan lämna särskild ersättning för aktiviteter för att bekosta aktiviteter som den som har aktivitetsersättning deltar i. Det handlar om aktiviteter som kan antas ha en gynnsam inverkan på sjukdomstillståndet eller den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Det betyder att det inte finns något direkt krav på att aktiviteterna ska leda till ökad arbetsförmåga.

Av Försäkringskassans statistik och av intervjuerna med handläggarna framgår att myndigheten kan betala ut särskild ersättning för aktiviteter med relativt höga belopp. Det finns inte någon övre beloppsgräns och en del personer får ersättning för flera aktiviteter samtidigt. Vi kan även konstatera att den typ av aktiviteter som de försäkrade söker ersättning för ofta inte har det uttalade syftet att få den försäkrade att närma sig arbetsmarknaden, utan snarare att bidra till att förbättra hälsotillståndet eller att behålla funktionsförmågan.

De arbetslivsinriktade åtgärder som en försäkrad deltar i sker ofta i samverkan med Arbetsförmedlingen. Sådana åtgärder medför inte någon kostnad för den försäkrade.

I dag innebär den särskilda ersättningen för aktiviteter en administrativ börda för Försäkringskassan. Myndigheten ska pröva om aktiviteterna är lämpliga och har en gynnsam inverkan på den försäkrades sjukdomstillstånd eller prestationsförmåga. Enligt Försäkringskassans interna processer ska aktiviteterna också följas upp.

Som framgår i föregående avsnitt kan möjligheten till särskild ersättning för aktiviteter vara det främsta skälet till att en ung person eller dennes ställföreträdare inte vill ansöka om sjukersättning. Detta gäller även när det inte finns någon förväntan att den unga personen ska kunna närma sig arbetsmarknaden.

ISF anser att den särskilda ersättningen för aktiviteter bör ses över, vilket vi även framfört i en tidigare granskning.³ Hur den skulle kunna vara utformad handlar om ett vägval. Om aktiviteterna ska vara arbetslivsinriktade bör Försäkringskassan endast ersätta aktiviteter som leder till att den försäkrade närmar sig arbetsmarknaden. Försäkringskassan ska i dag

³ Inspektionen för socialförsäkringen, *Aktivitetsersättning till trettio års ålder – vad händer sedan?* Rapport 2017:5.

enbart pröva om aktiviteterna kan antas ha en gynnsam inverkan på sjukdomstillståndet eller prestationsförmågan. Om det ska gälla även fortsättningsvis bör regeringen överväga om ersättningen ska betalas ut som ett bidrag av typen friskvårdsbidrag till hela gruppen under 30 år, både de med sjukersättning och de med aktivitetsersättning. Regeringen bör i så fall också utreda om ersättningen ska ges inom ramen för socialförsäkringen eller inte.

Oavsett vilket vägval som regeringen gör bör man utreda om någon begränsning bör införas när det gäller ersättningens storlek per person och år, eller antalet aktiviteter som en enskild kan få ersättning för samtidigt.

ISF:s rekommendationer

Utifrån granskningens resultat och de slutsatser som vi har dragit lämnar ISF följande rekommendationer till Försäkringskassan och regeringen.

ISF rekommenderar Försäkringskassan:

- att i de ärenden där det är befogat, säkerställa att de unga försäkrade får information om möjligheten att ansöka om sjukersättning i stället för aktivitetsersättning
- att se över vilken information om förutsättningarna för beslutet som lämnas i beslut om sjukersättning för unga personer, så att informationen är i enlighet med lagstiftningen

ISF rekommenderar regeringen:

- att se över om Försäkringskassan ska kunna pröva sjukersättning även om den försäkrade enbart har ansökt om aktivitetsersättning
- att utreda hur den särskilda ersättningen för aktiviteter i aktivitetsersättningen ska vara utformad



adress Box 1056, 405 22 Göteborg, *besöksadress* Lilla Bommen 1, Göteborg
telefon 010-174 15 00 *e-post* registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se