



Sundbyberg 2012-03-06

Dnr.nr: S2012/1822/SF

Vår referens:  
Mikael Klein  
mikael.klein@hso.se

Till:  
Socialdepartementet

## **Yttrande över Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete**

Handikappförbunden är ett partipolitiskt och religiöst obundet samarbetsorgan för rikstäckande funktionshindersförbund. Handikappförbundens vision är ett samhälle för alla, där alla människor är delaktiga på lika villkor. Ett samhälle där människor möts med respekt oavsett funktionsförmåga. Ett samhälle som tillvaratar människors olikheter och rättigheter, och därför är ett rikt samhälle. Handikappförbunden representerar 39 medlemsförbund med sammanlagt cirka 450 000 enskilda medlemmar.

Handikappförbunden uppskattar möjligheten att inkomma med synpunkter på regeringens initiativ. Vi ser positivt på att regeringen valt att inhämta synpunkter från den part som närmast företräder de medborgare som förslagen berör, människor som i varierande grad och utsträckning kommer i kontakt med sjukförsäkringen.

### **Riksdagens tillkännagivande är uttryck för lagstiftarens mening om en annan tillämpning**

Riksdagens tillkännagivanden den 1 juli och den 14 december är båda uttryck för lagstiftarens mening om att den nuvarande tillämpningen av rätten till sjukpenning inte är i linje med försäkringens syfte.

Sjukförsäkringen är en allmän och solidariskt finansierad försäkring som ska ge ekonomiskt skydd till den person som på grund av ohälsa mister möjligheten att försörja sig själv genom arbete. Den grundläggande tryggheten för alla och envar, att inte drabbas av fattigdom som en följd av sjukdom, måste återupprättas inom

sjukförsäkringen. Kraven på arbetslinjen i försäkringen får inte leda till att människor lämnas utan försörjning och hänvisas till arbeten som inte finns. Omställningskravet får inte drivas så långt att människor som trots sin sjukdom presterar att arbeta deltid hos sin nuvarande arbetsgivare, drivs till att bli arbetssökande till ett heltidsarbete med små chanser att fungera. Det är inte samhällsekonomiskt försvarbart och främjar inte heller en sund arbetslinje.

Sjukpenning får inte upphöra utan att rehabiliterande insatser som faktiskt ökar arbetsförmågan har gjorts. Rätten till sjukpenning måste otvetydigt grundas i den faktiska arbetsförmågan hos den enskilde, och en individuell bedömning måste vara säkerställd.

Rättssäkerheten och förutsägbarheten går annars förlorad och risken är stor att legitimiteten för sjukpenningen urholkas.

**Handikappförbunden delar, och vill med kraft understryka, riksdagens mening om att den nuvarande tillämpningen av rätten till sjukpenning är för snäv.**

### **Begreppskillnaden har betydelse för tillämpningen**

I promemorian resonerar arbetsgruppen mycket för att en återgång till det tidigare begreppet "normalt förekommande arbete" i sin tillämpning inte skulle innebära någon större skillnad mot det nu använda begreppet "reguljära arbetsmarknaden".

Socialförsäkringsministern och företrädare för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har uttryckt samma åsikt. Vi har starka invändningar mot den argumentationen.

Med det nyare begreppet "reguljära arbetsmarknaden", ska enligt förarbetena <sup>1</sup> en prövning göras i förhållande **till varje typ av arbete**, och det ska räcka med att den försäkrade kan utföra något sådant arbete på den reguljära arbetsmarknaden med undantag endast för mycket udda och sällan förekommande arbeten.

Det tidigare använda begreppet har en annan innebörd, som genom rättslig prövning fått en tydligare uttolkning, inte minst genom regeringsrättens avgöranden. Den 8 april 2008 fastställde regeringsrätten <sup>2</sup> en kammarrättsdom där begreppet "normalt förekommande arbete" definieras. Där slås fast att "de som av Försäkringskassan bedöms vara arbetslösa i ett på arbetsmarknaden

---

<sup>1</sup> Prop 2007/08:136 sid 67

<sup>2</sup> Regeringsrätten 2008, Mål nr 7437-06

normalt förekommande arbete också skall anses arbetsföra av arbetsmarknadsmyndigheterna. Enligt utskottets synsätt kommer det i första hand att vara personer, som helt klart har en arbetsförmåga som kan utnyttjas på den öppna arbetsmarkanden som i fortsättningen inte kan få ersättning från försäkringen (Bet. 1996/97:SfU6 s. 10).

Kammarrätten gör följande bedömning: Enligt kammarrättens mening får det anses ligga närmast till hands att anta att med "normalt förekommande arbete" avses **vanliga arbeten på arbetsmarknaden där en försäkrads arbetsförmåga kan tas till vara i full eller närmast full omfattning**. Ett sådant arbete innebär krav på normal prestation där ringa eller ingen anpassning kan väntas förekomma med hänsyn till funktionshinder eller medicinska besvär hos en arbetstagare."

LO-TCO Rättsskydd beskriver också nyligen i ett inlägg på DN Debatt <sup>3</sup>, hur de olika begreppen ger en avsevärd skillnad i tillämpning:

"Begreppen är i teorin snarlika. I den praktiska tillämpningen har dock Försäkringskassans handläggare i sjukpenningärenden hävdade att de båda begreppen skiljer sig åt väsentligt och att begreppet "den reguljära arbetsmarknaden" är mycket vidare. För den enskilde innebär det att det blivit mycket svårare att få sjukpenning. Detta stod också att läsa i Försäkringskassans egen vägledning, som är bindande för myndighetens tjänstemän, fram till så sent som sommaren 2011. Självklart har begreppsändringen därför haft en stor praktisk betydelse".

**Handikappförbunden underkänner promemorians slutsatser om att skillnaderna i begrepp skulle ge en marginell skillnad i tillämpningen.**

### **Prövningen av arbetsförmågan**

Prövningen av den enskildes arbetsförmåga är ett centralt moment i alla sjukförsäkringssystem. En realistisk bedömning av arbetsmarknaden och den enskildes möjlighet att faktiskt få jobb, är av avgörande betydelse. Behovet av aktiva och effektiva arbetsmarknadspolitiska insatser som breddar möjligheterna för arbete åt människor med kroniska sjukdomar eller funktionsnedsättningar, kan i det sammanhanget inte nog understrykas.

---

<sup>3</sup> DN Debatt 2012-03-02

En prövning mot arbetsmarknaden i för vid mening, skapar stora svårigheter för de arbetsökande som lever med en kronisk sjukdom eller funktionsnedsättning. Det personliga nätverket, men också de lokalt baserade samhällsinsatserna i form av exempelvis rehabilitering, anpassat boende, assistans med mera, är livsnödvändiga förutsättningar för ett fungerande vardagsliv. Den geografiska rörligheten är i större utsträckning begränsad än för andra.

Vi vill understryka vikten av att regeringen säkerställer att arbetsförmågan baseras på en individuell bedömning. Den enskildes behandlande läkare är den som på medicinska grunder bäst är lämpad att bedöma den enskildes arbetsförmåga. Den medicinska konsultation som Försäkringskassan idag gör endast på principiella grunder innebär de facto en överprövning av läkarintyg som frångår den individuella bedömningen och underminerar rättssäkerheten.

**Handikappförbunden anser att den individuella bedömningen måste säkerställas för att rättssäkerheten ska kunna upprätthållas.**

### **En hållbar socialförsäkring för framtiden**

Socialförsäkringen har haft brister, både under nuvarande och tidigare regeringar. Det råder inget tvivel om att socialförsäkringen i stort behöver utvecklas för att bättre fylla funktionen av att möjliggöra för fler att arbeta utifrån sin individuella förmåga, och samtidigt ge en ekonomisk trygghet, ibland livslång, för den som drabbats av ohälsa. Vi förutsätter att den parlamentariska socialförsäkringsutredningen senast år 2013 kommer presentera förslag som ger en långsiktighet och stabilitet i de svenska socialförsäkringarna. Handikappförbunden har på uppdrag av utredningen lämnat en underlagsrapport<sup>4</sup> - En socialförsäkring för alla - som beskriver hur socialförsäkringen fungerar idag för personer med kroniska sjukdomar och funktionsnedsättningar, samt lämnar en rad förslag på hur långsiktigt hållbara försäkringar behöver utformas. Framförallt pekar vi på behovet av att bygga upp en fungerande rehabilitering som en nyckelfråga för att möjliggöra ett större arbetsdeltagande i framtiden.

I avvaktan på att den parlamentariska socialförsäkringskommittén presenterar sina historiskt viktiga förslag, måste de mest angelägna missförhållanden av dagens socialförsäkring åtgärdas. En mjukare

---

<sup>4</sup> Publicerad 2011-12-02 <http://www.psfu.se/sv/publikationer>

prövning mot arbetsmarknaden enligt det tidigare begreppet "normalt förekommande arbete" är **en av flera nödvändiga åtgärder** för att säkerställa att människor inte far illa till dess att en långsiktig konstruktion med ett brett parlamentariskt stöd har utarbetats.

Vi vänder oss starkt emot promemorians förslag att endast tillfälligt återgå till det tidigare begreppet för att redan 2013 inför ett nytt, tredje begrepp. Arbetsgruppen bakom promemorian konstaterar inledningsvis<sup>5</sup> att "arbetsförmåga är ett av de mesta centrala begreppen i sjukförsäkringen. Hur begreppet tillämpas avgör till stor del vem som ska vara berättigad till ersättning, dvs. hur vid sjukförsäkringen ska vara. Trots begreppets centrala natur har det knappast definierats."

Den centrala frågan är just denna, hur "vid" sjukförsäkringen ska vara. Riksdagen har genom sina tillkännagivanden markerat att nuvarande tillämpning är för snäv. Vi delar arbetsgruppens utgångspunkt att arbetsförmåga-begreppet är centralt i sjukförsäkringen. En tydlig och tillämpbar definition är önskvärd och ligger inom ramen för de direktiv som givits till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. En ny definition av begreppet måste sättas in i ett större sammanhang om hur övriga delar av försäkringen ska utformas. Vi anser därför att det är oansvarigt att föregå den parlamentariska utredningen för att sjösätta ett nytt begrepp innan den utredningen är klar.

Promemorians förslag om nytt begrepp bygger dessutom på den administrativa tillämpbarheten hos ansvariga myndigheter, och inte på lagstiftarens mening om sjukförsäkringens funktion. Det brister, minst sagt, i ordningen när lagstiftningen definieras av enskilda myndigheter och inte tvärtom, att myndigheter har att fullfölja lagstiftarens intentioner.

Att tillfälligt återgå till det tidigare begreppet, och redan från början signalera att det är temporärt, är inte seriöst. Det ger fel signaler till tillämpande myndigheter och skapar onödig oro för de enskilda.

**Handikappförbunden underkänner promemorians förslag om att återinföra det tidigare begreppet "normalt förekommande arbete" under endast en tidsbegränsad period.**

---

<sup>5</sup> Promemorian Kapitel 3 Bakgrund, sid 11

**Handikappförbunden underkänner också förslaget att införa ett nytt begrepp 2013 innan den parlamentariska socialförsäkringsutredningen blivit klar.**

### **Promemorian brister i både sak och i resonemang**

Arbetsgruppen som skrivit promemorian gör en selektiv historiebeskrivning av sjukförsäkringens utveckling och de förändringar som gjorts och varit avsedda vid olika tidpunkter. I den beskrivningen bortser man från den kunskap som tagits fram inom relevant forskning under senare år. Exempelvis vet vi idag mycket mer om orsakerna till de ökade sjukskrivningstalen på 90-talet än vad Anna Hedborgs Socialförsäkringsutredning kunde belägga år 2006. Vid sidan om den aktuella forskningens resultat, skulle Handikappförbundens erfarenheter och kunskap kunnat hämtats in för att bättre säkerställa det sakliga innehållet.

Även i det logiska resonemanget har promemorian brister. En stor del av promemorian argumenterar för att en begreppsförändring inte skulle innebära någon förändring i praktisk tillämpning, annat än marginellt. Likväl varnar arbetsgruppen för att "osäkerheten om de ekonomiska konsekvenserna är stor, särskilt på lite längre sikt." <sup>6</sup>

Framförallt har arbetsgruppen misslyckats i själva uppdraget, att redogöra för hur riksdagens tillkännagivande om hur sjukförsäkringen ska tillämpas mindre restriktivt, ska verkställas.

**Handikappförbunden underkänner arbetsgruppens promemoria och rekommenderar regeringen att inte ta promemorian i beaktande.**

Med vänlig hälsning

**Handikappförbunden**

Ingrid Burman

Ordförande

---

<sup>6</sup> Promemorians kap 7 Ekonomiska konsekvenser, sid 27